



HAL
open science

L'Europe dans dix ans

Nicole Gnesotto

► **To cite this version:**

Nicole Gnesotto. L'Europe dans dix ans. Politique étrangère, 2019, Printemps (1), pp.133-144. 10.3917/pe.191.0133 . hal-03218279

HAL Id: hal-03218279

<https://hal.science/hal-03218279v1>

Submitted on 30 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Europe dans dix ans

Par **Nicole Gnesotto**

Nicole Gnesotto est professeure au Conservatoire national des Arts et Métiers, titulaire de la chaire sur l'Union européenne, et présidente de l'Institut des Hautes études de Défense nationale (IHEDN). Elle vient de publier *L'Europe indispensable*, Paris, CNRS Éditions, 2019.

En dix ans, la construction européenne a subi plusieurs chocs, qui ont remis en cause le narratif historique sur lequel elle s'est élevée, et plus profondément les politiques suivies, ainsi que l'adhésion des peuples. Le risque – réel – de désintégration ne pourra être évité que si les membres de l'Union acceptent une véritable refondation de la construction européenne, basée sur l'idée de « civiliser la mondialisation », et adoptant les politiques de solidarité correspondantes.

politique étrangère

« *Le meilleur moyen de prédire l'avenir est de le créer.* »

Abraham Lincoln

Souvenons-nous de l'Europe il y a dix ans. En 2009, même si l'inquiétude gagne quant à l'impact de la crise des *subprimes* éclatée récemment aux États-Unis (la banque Lehman Brothers a fait faillite l'année précédente), l'Union européenne (UE) se veut relativement sereine, prête même pour une nouvelle étape dans son processus d'intégration. Les élections au Parlement européen du 4 juin se traduisent par la victoire des conservateurs et l'arrivée à la tête de la Commission de l'équipe de Manuel Barroso. Un deuxième référendum en Irlande – positif celui-là –, en octobre, permet au traité de Lisbonne d'entrer en vigueur le 1^{er} décembre, avec des dispositions jugées importantes sur la présidence du Conseil européen (Herman Van Rompuy) et la création d'un poste de Haut représentant pour la politique étrangère et la défense (Catherine Ashton).

L'attractivité de l'UE ne se dément pas. L'Islande dépose une demande d'admission qu'elle ne retirera qu'en 2015. Surtout, la pensée dominante en Europe présente l'adoption de l'euro comme une chance, un rempart,

et une protection solide contre les effets de la crise économique qui malmène à l'époque les États-Unis. La crise grecque se profile certes dès octobre 2009, mais la confiance reste grande dans les capacités de l'UE à surmonter cette crise et à démarrer une nouvelle phase de son histoire avec le traité de Lisbonne. Quand elle regarde le reste du monde, l'Europe regarde pour l'essentiel vers l'Amérique, et elle admire Barack Obama, intronisé en début d'année 2009 et consacré par le prix Nobel de la paix neuf mois plus tard.

Bref, 2009 fait déjà partie d'un autre monde, parfaitement révolu. Dix ans plus tard en effet, en 2019, ce n'est plus la crise économique qui domine l'agenda européen : une croissance de plus ou moins 2 % est même revenue timidement dans les économies européennes. C'est une crise politique inédite qui fait trembler les assises libérales et démocratiques de la construction européenne. Les populismes progressent partout, des Gilets jaunes français aux soutiens électoraux des Salvini, Orban et autres Polonais. Ce même populisme fracture la société américaine et, venant d'Amérique, ce ne sont plus la séduction et la confiance qui irriguent les relations avec les alliés : ce sont, en revanche, la stupeur et l'inquiétude qui dominent chez les Européens face à un Donald Trump imprévisible, irascible, et sincèrement anti-européen parce qu'anti-allemand. Quant à l'attractivité de l'UE, elle s'est perdue dans les affres du Brexit. Au vu de ces phénoménales évolutions, comment penser l'Europe dans dix ans ? Même à six mois la prospective semble hasardeuse, alors dans une décennie¹ !

Une méthode classique consisterait à combiner les multiples variables supposées déterminer l'avenir européen : les États-Unis (alliés ou ennemis ? impliqués ou partis ?) ; la prospérité (crises mondiales ou croissance stabilisée ?) ; la politique (maintien de la démocratie ou victoire des populismes extrémistes ?) ; les menaces (Europe en paix ou en guerre ?), etc. Il pourrait en sortir une multitude de scénarios : une Europe démocratique alliée de Washington et prospère ; une Europe autoritaire en crise et seule ; une Europe prospère, alliée des États-Unis mais autoritaire... Bref, le pire ou le meilleur. La combinaison de ces variables rend toutefois l'analyse de tous les scénarios possibles difficile, et quelque peu artificielle. On préférera une autre méthode : dégager les lignes de force qui traversent le monde occidental depuis la crise

1. Multiples sont les ouvrages et textes de prospective sur l'avenir de l'Union, à différentes périodes. Le dernier en date est le discours officiel de Jean-Claude Juncker, le mercredi 1^{er} mars 2017, dans lequel il présente ses propositions pour l'avenir de l'Union à 27. Ce document propose 5 scénarios : le *statu quo*, le recentrage sur le Marché unique, une Europe plus intégrée, une Europe à plusieurs vitesses, et une variante entre ces deux derniers modèles.

de la mondialisation ouverte en 2008 ; tirer les leçons des crises récentes et tenter de bâtir, à partir de ces constats, les scénarios possibles, probables ou souhaitables pour l'Europe en 2029.

Deux forces en conflit

L'Europe est un peu un microcosme du monde. Elle est intégrée sur le plan économique, divisée sur le plan politique. De la même façon, à l'échelle planétaire, l'unification domine le marché mondial alors que la division et la fragmentation (192 États) restent les règles de la vie politique internationale. Dans les deux cas, le Marché unique ne crée pas d'unification politique. Dans les deux cas, deux dynamiques, absolument contradictoires, s'affrontent.

La dynamique d'intégration économique et monétaire est le socle et le moteur de l'Union européenne. Elle n'a cessé de se renforcer, géographiquement avec l'élargissement de 2004, et substantiellement depuis la crise de 2008. En témoignent la création du Pacte budgétaire en 2012 et de l'Union bancaire, les projets de renforcement de la zone euro, de convergence fiscale sur les sociétés, et l'ensemble des initiatives de la Commission en faveur de l'approfondissement du Marché unique. Résultat : l'UE est encore aujourd'hui, en dépit de la crise de 2008, la première puissance économique et commerciale du monde.

La dynamique inverse est celle de la désintégration politique. Plus récente, elle passe aussi bien par le retrait de l'Union d'un pays (le Brexit), que par la volonté de certaines forces politiques de renationaliser les politiques communes (populismes et nationalismes de tous bords). La tentation de l'*exit* géographique semble moins forte depuis le chaos annoncé au Royaume-Uni, mais le courant populiste, souterrain, puissant, est potentiellement révolutionnaire au sens où il pourrait aboutir à une désagrégation globale de l'Union. Nombre de pays membres (au moins sept avant les élections de 2019) ont déjà installé au pouvoir des partis politiques qui revendiquent une rupture avec l'intégration européenne, et un retour à un contrôle national sur toutes les politiques.

Intégration vs. désintégration

Une course de vitesse sans concession entre ces deux dynamiques s'est donc engagée depuis quelques années. Qui l'emportera ? Les forces d'intégration économique seront-elles assez puissantes pour vaincre les volontés de désintégration politique de l'Europe ? Ou l'inverse ? Est-ce la dynamique de désintégration qui finira par l'emporter, remettant en cause la volonté d'intégration économique ?

La même question vaut d'ailleurs pour l'ensemble du système international depuis l'élection de Donald Trump, autrement dit pour l'avenir de la mondialisation. Les forces d'intégration économique seront-elles assez puissantes pour vaincre les dynamiques de désintégration géopolitique et idéologique à l'œuvre dans la mondialisation ? Ou sera-ce l'inverse ? La dynamique de désintégration et d'affrontement finira-t-elle par l'emporter (sur des bases de protectionnisme, de guerres commerciales, voire de guerres tout court), et par remettre en cause la mondialisation elle-même ? À l'échelle du monde comme à celle de l'Europe, il n'y a pas d'enjeu plus important que celui-ci. Et la réponse n'est ni automatique, ni jouée d'avance. C'est même là que le volontarisme politique en faveur de l'Europe – que je partage – connaîtra son heure de vérité.

Trois leçons

Encore faut-il tirer les bonnes leçons des crises actuelles pour reconstruire un projet durable. Trois d'entre elles paraissent particulièrement pertinentes.

La première est l'accélération phénoménale du temps politique, encore plus rapide que l'accélération annoncée du temps nécessaire entre deux grandes découvertes technologiques.

Autrefois gelé dans les règles de la guerre froide, le monde connaît en effet une révolution majeure tous les cinq ans, puis tous les ans, voire désormais tous les six mois. Rappelons-nous. 2001 : attentats contre le World Trade Center et guerre en Afghanistan. 2003 : guerre américaine contre l'Irak. 2008 : crise économique américaine et guerre russo-géorgienne. 2011 : révolutions arabes. 2013 : guerre civile en Syrie. 2014 : attaque russe contre l'Ukraine et annexion de la Crimée. 2015 : attentats en France et arrivée d'un million de réfugiés en Europe. 2016 : Brexit, puis élection de Donald Trump. 2017 : renforcement de l'autoritarisme en Turquie et révolution dans la gestion du problème nucléaire de la Corée du Nord. 2018 : victoire de l'extrême droite à la présidentielle du Brésil, contestation des Gilets jaunes, croissance des populismes en Europe, etc.

À chaque fois, ces événements changent profondément la donne, rendant l'anticipation stratégique de plus en plus difficile et l'effet de surprise pratiquement inévitable. Nous sommes toujours en retard d'une crise, et donc d'une réponse et d'une évolution nécessaires. Les stratèges de tous les pays occidentaux ont d'ailleurs érigé depuis longtemps la « surprise stratégique » comme l'un des ressorts de la sécurité internationale à l'heure de la mondialisation.

Quelles leçons en tirer pour l'Europe dans dix ans ? Que l'impensable aujourd'hui peut devenir possible demain. La crise actuelle peut faire apparaître le scénario du pire – la désintégration de l'Union par renationalisation complète de ses politiques – comme relativement probable. Mais il ne l'est pas plus que l'inverse : une Europe fédérale, intégrée, souveraine et puissante dans la mondialisation. Personne n'y pense aujourd'hui ; mais pourquoi pas ?

Deuxième leçon du passé : la mondialisation n'est pas forcément une bonne nouvelle.

La mondialisation est sans aucun doute une bonne nouvelle pour les pays pauvres de la planète parce qu'elle permet de sortir des millions de gens de l'extrême pauvreté. Elle constitue, en revanche, un défi difficile pour les pays riches, à commencer par les pays européens. Ce que les opinions publiques perçoivent instinctivement, ce qui motive la méfiance, voire le refus, de cette mondialisation par de nombreux citoyens, tient en effet à ce constat : la mondialisation enrichit les pays européens, mais elle accroît considérablement les différentiels de richesse entre les riches et les pauvres de ces pays, et elle fragilise, voire paupérise, les classes moyennes jadis élevées dans la certitude d'une amélioration régulière de leur niveau de vie, à chaque génération.

Or cette dernière certitude a disparu. Et c'est une anticipation plutôt sombre de l'avenir qui prédomine désormais dans les couches les plus populaires des pays développés : le sentiment qu'il y a des gagnants et des perdants de la mondialisation, et que seuls les deux ou trois premiers pourcents de la population émergent au titre des gagnants. La peur de la paupérisation est donc partie intégrante du paysage politique européen, avec toutes les conséquences qu'on en peut déduire : la nostalgie du passé, la valorisation des nations, l'adhésion aux idéologies les plus radicales contre l'Europe, la mondialisation, les élites, l'étranger, la dénonciation de l'impuissance, ou de la complicité, d'une Union européenne oublieuse de ses peuples, etc. Les Gilets jaunes constituent en France une expression parmi d'autres de ce refus du libéralisme économique, intégral et sans contrôle, qui domine la planète. Ils disent aussi, comme d'autres, leur désir de retrouver un peu de maîtrise sur les choses, sur leur vie, sur les politiques engagées, sur l'avenir même du monde porté par la mondialisation.

Sans doute ces soubresauts marquent-ils la fin d'une époque. En Occident du moins. La longue séquence historique du néolibéralisme et de la démocratie politique touche, sinon à sa fin, du moins à la fin de son

âge d'or. La démocratie représentative, sœur jumelle du libéralisme, est de la même façon fragilisée : aux États-Unis comme en Europe, les dérives populistes, autoritaires – « illibérales » comme beaucoup les appellent pour se rassurer devant le risque fascisant – ont le vent en poupe. L'ironie de l'histoire est majeure : cette incroyable victoire économique

La fin de l'âge d'or de la démocratie ?

de l'Occident que constitue la mondialisation se doublera-t-elle d'un échec tout aussi incroyable à maintenir son autre invention majeure : la démocratie politique² ? Les remises en cause actuelles ont en effet ceci de puissant qu'elles émanent autant du haut (le protectionnisme de Donald Trump) que du bas (le populisme et la révolte des peuples). Dans la mesure qui lui est acquise, l'Europe doit répondre à ces défis.

Troisième leçon donc : l'Europe ne peut pas continuer comme si de rien n'était.

C'est sans doute le constat le plus important, et le plus difficile à faire. Le succès de la construction européenne est tellement évident sur six décennies, qu'une dizaine d'années de crises ne semble pas suffisante, aux yeux de beaucoup, pour changer de logiciel. L'intégration européenne a en effet permis à un demi-milliard de citoyens européens de sortir de la misère la plus sombre au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, pour devenir aujourd'hui, en 60 ans, les habitants de la première zone économique et commerciale du monde, qui plus est démocratique et pacifique.

Le succès est indéniable. Mais une autre réalité l'est tout autant : les conditions économiques, stratégiques, politiques, qui ont permis à l'Europe une telle montée en puissance et en prospérité sont désormais révolues. La guerre froide est terminée ; l'Europe s'est considérablement élargie à l'ancien bloc communiste ; la mondialisation économique a bouleversé les conditions de la croissance mondiale ; l'Occident a perdu ses positions de monopole de puissance, etc. Quant aux relations transatlantiques, qui fondaient le partenariat de défense et de sécurité entre l'Amérique et l'Europe depuis 1949, c'est peu dire qu'il est en phase de profond chamboulement avec la présidence de Donald Trump. Qui peut parier sans risques sur le maintien de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en 2030 ? Autrement dit, si elle doit survivre et de nouveau convaincre, c'est aux réalités économiques, stratégiques et politiques de cette première partie du XXI^e siècle que l'Europe doit répondre.

2. Voir l'ouvrage de N. Baverez, *Violences et passions. Défendre la liberté à l'âge de l'histoire universelle*, Paris, L'Observatoire, 2018.

Nombre d'analystes plaident pour l'invention d'un nouveau « narratif » de la part de l'UE. Il est difficile en effet de continuer à défendre l'Europe autour de la seule nécessité d'une réconciliation franco-allemande ou de l'instauration d'une paix durable sur le continent européen. Les jeunes générations ne sont plus guère sensibles à ces énoncés, 70 ans après la fin de la guerre. De la même façon, plaider la nécessité de l'intégration européenne à partir du besoin de réconcilier les deux Europes, de l'Ouest et de l'Est, après la fin de la guerre froide, n'est plus un argument suffisant : la question européenne n'est plus celle de son extension à l'Est – qui ne fut d'ailleurs pas accueillie de façon enthousiaste lors de sa concrétisation en 2004...

Le défi consiste aujourd'hui à imaginer un rôle attractif pour l'UE au sein de la mondialisation. Dans un ouvrage co-écrit avec Pascal Lamy, nous avons plaidé pour que l'Europe se donne comme mission, et comme vision, de « civiliser la mondialisation », autrement dit d'« agir dans le monde et pour le monde³ ».

Mais l'Europe n'a pas seulement besoin d'inventer un nouveau narratif : elle a besoin de la mise en œuvre d'une politique différente, qui ferait droit aux demandes des citoyens autant qu'aux besoins des consommateurs, qui aiderait les perdants de la mondialisation tout autant que les acteurs déjà mondialisés, qui répondrait au besoin de souveraineté des Européens par rapport à leur inexistence politique ou à leur extrême dépendance atlantique.

Si l'Europe se fixait cette nouvelle priorité, si les marchés, les banques et les entreprises n'étaient pas les seuls bénéficiaires du Marché unique, alors l'Europe serait doublement sauvée. En redevenant utile aux yeux du citoyen, elle retrouverait une crédibilité politique et une efficacité économique que beaucoup lui reprochent aujourd'hui d'avoir perdues. « C'est cette troisième voie que l'Europe doit désormais inventer : une Europe à la fois libérale et sociale, mondialisée et protectrice, afin que nos héritiers comme nous-mêmes ne soient jamais contraints de choisir entre deux pires : l'ultralibéralisme des uns et le populisme autoritaire des autres⁴. »

Trois scénarios, ou quatre...

Ces leçons ne sont certes pas consensuelles. D'autres analyses, d'autres décideurs politiques, dressent souvent des constats opposés : le libéralisme serait une catastrophe pour l'identité des nations ; l'Union européenne

3. P. Lamy et N. Gnesotto (avec J.-M. Baer), *Où va le monde ?*, Paris, Odile Jacob, 2018.

4. N. Gnesotto, *L'Europe indispensable*, Paris, CNRS Éditions, 2019.

serait complice de la victoire des marchés sur le bien-être des peuples ; l'ouverture au monde, aux réfugiés, au commerce, serait un leurre mortel pour la cohésion et la richesse nationale, etc.

Ces perceptions sont d'autant plus répandues que l'Union européenne, depuis la décennie de crise qu'elle vient de traverser, peine à retrouver des taux de croissance suffisant à accréditer de nouveau sa pertinence et son utilité. Une sorte de lutte idéologique majeure, sans concession, se rejoue ainsi en Occident, non plus entre l'Est et l'Ouest, non pas entre nationalistes et progressistes, mais entre démocrates libéraux et autocrates souverainistes. À partir du rapport des forces entre ces deux camps, plusieurs scénarios peuvent s'ébaucher pour penser l'avenir européen.

Le premier est un scénario de l'extrême : c'est celui de la désintégration européenne et du retour à l'addition des nations. Cette désintégration est déjà en cours, visible, ne serait-ce qu'au Royaume-Uni. Le Brexit est en effet une première : le divorce d'un des États membres prouve que la construction européenne n'est pas irréversible, comme le croyaient sincèrement les générations précédentes. Certes, les hypothèses de chaos ou d'incertitudes majeures à la suite du Brexit ont un effet dissuasif sur des pays naguère tentés par un semblable divorce. Mais la désintégration de l'UE n'en est pas pour autant stoppée. La renationalisation de certaines politiques communes – à commencer par l'abolition de Schengen et la reprise du contrôle des frontières politiques – est une demande récurrente de tous les partis ou gouvernements populistes. Le refus des règles communautaires au nom d'une économie de la relance qui devrait succéder à une économie de rigueur, pousse également beaucoup d'acteurs à refuser les acquis récents que représentent le pacte budgétaire et les critères hérités de Maastricht sur les déficits publics et la dette des États. Si cette lame de fond devenait de plus en plus majoritaire dans la décennie à venir, la déconstruction de l'Europe, son retour à une simple zone de libre-échange et de coopérations souveraines entre États indépendants, pourraient devenir la réalité à l'horizon 2020.

Le deuxième scénario est, au contraire, celui de la continuation de la construction européenne comme précédemment, comme si les crises actuelles – économiques, politiques, atlantiques – allaient se résoudre d'elles-mêmes sans qu'il soit besoin de changer le logiciel de l'intégration européenne. On continuerait donc à préparer un élargissement promis dès 2004 aux pays des Balkans ; on continuerait également à rechercher des partenariats commerciaux avec les autres grandes zones de la planète, après le Mercosur et l'Australie, et l'achèvement du Marché unique demeurerait l'alpha et l'oméga des politiques communautaires – corrigés

de mantras sur la « croissance inclusive » et la société digitale ; la politique de rigueur et les réformes structurelles souhaitées par l'Allemagne resteraient les dogmes du retour à la croissance ; et on persisterait, enfin, à parier sur la solidité de l'OTAN pour la défense de l'Europe, corrigée de quelques protestations sur la promotion d'une industrie européenne de défense et d'une politique de sécurité et de défense commune.

Cette option a toutes les apparences d'une normalité souhaitable. Elle est en réalité extrêmement risquée, et donc dangereuse. La difficulté de ce scénario est qu'il cumule le plus d'impopularité chez les citoyens et le plus d'incertitude quant à son efficacité concrète – qu'il s'agisse du retour à la croissance ou de la défense des intérêts européens par le leader américain. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne cesse en effet de revoir à la baisse ses prévisions de croissance pour la zone euro en 2019 ; et Donald Trump attaque frontalement les intérêts européens par sa politique de sanctions et de confrontation avec l'Iran. Toutefois, la vraie difficulté de ce scénario repose sur son impopularité : si l'Union persiste dans une politique économique dont les classes moyennes ont le sentiment de faire les frais au seul bénéfice des marchés, elle risque d'être massivement rejetée par les électeurs, non pas en 2019 mais en 2023 : et l'on risque alors d'en revenir très vite au scénario précédent de disparition de l'UE.

**La continuité
serait risquée
et dangereuse**

À l'autre bout de l'extrême, se trouve le scénario d'une relance majeure de l'intégration européenne. La zone euro, quel que soit le nombre de ses membres, devient une zone économique et monétaire intégrée, avec des institutions et un budget propres, une politique fiscale et une politique sociale sinon communes du moins en grande convergence, le tout doté d'une politique extérieure et de défense commune. Autour de ce noyau dur gravite un cercle de plus en plus large de pays, avec ou sans perspective de le rejoindre – mais cette Union européenne-là est devenue un acteur politique global, reconnu et écouté sur la scène internationale et dans les grandes enceintes qui négocient la mondialisation de la deuxième moitié du *xxi*^e siècle. Utopie ? Sans doute, si l'on s'attend à ce que cette Union-là naisse naturellement du chaos ambiant ! Pas tant que cela, si l'on prépare une telle hypothèse pour 20 ou 30 ans, par des refondations sévères du modèle européen actuel.

C'est là le quatrième scénario, difficile, souhaitable, possible. Celui d'une refondation européenne, à partir des leçons précédemment décrites. Dans dix ans, les Européens auront accepté de combiner une certaine rigueur économique et budgétaire avec de grands programmes de relance de la

consommation et des investissements collectifs. Ils réserveront désormais une part importante du budget communautaire à des politiques sociales de redistribution de la richesse produite : un fonds chômage, un fonds pour la reconversion et la formation professionnelle des adultes, pour aider les salariés victimes des soubresauts de la mondialisation. Devant la popularité de cette politique sociale de l'UE, les mouvements d'extrême droite redeviennent minoritaires, impuissants. Certains pays d'Europe centrale et orientale, qui viraient à l'autoritarisme, ont été suspendus de leurs droits, et la sanction s'est avérée payante puisqu'ils en sont progressivement revenus au respect de l'état de droit. La fiscalité sur les entreprises a été harmonisée à un taux moyen, y compris dans une Irlande réunifiée *de facto* dans l'UE après le Brexit. Des accords commerciaux ont été signés avec le Royaume-Uni qui ne se remet pas encore de la tragédie subie, mais qui a accepté malgré tout que l'UE signe un partenariat privilégié avec l'Écosse. Enfin, sans renier leurs liens stratégiques avec Washington, qui passent désormais par une alliance bilatérale entre l'UE et les États-Unis, les Européens ont élargi leur souveraineté stratégique avec le développement d'une force d'intervention extérieure et la définition d'une véritable politique étrangère commune sur le Moyen-Orient et les conflits en Afrique.

Dans dix ans, la construction européenne se trouvera sans doute quelque part entre ces quatre scénarios. La France devrait pouvoir continuer à jouer un rôle majeur dans la dynamique qui l'emportera. Tout comme l'Allemagne. Que Paris et Berlin évoluent ensemble n'est ni acquis ni impossible. L'enjeu est qu'elles le fassent, et pour le meilleur.



Mots clés

Union européenne
Mondialisation
Intégration
États-Unis