

La construction européenne, une histoire, des écueils, des enjeux et des défis.

Dans l'ordre international issu de la seconde guerre mondiale, l'Europe comme projet politique occupe une place particulière. Contrairement à l'Organisation des Nations Unies dont les décisions sont acquises par le seul vote des Etats-membres avec deux niveaux possibles, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, l'Europe, c'est-à-dire présentement l'Union Européenne, a opté dès l'origine pour une conception supranationale par l'instauration d'une instance placée au-dessus des Etats et disposant sur eux d'un magistère. Ainsi, la première formation communautaire, la *Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*¹ (CECA), créée en 1951, était administrée par une *Haute Autorité*, indépendante des Etats et auxquels ses décisions s'imposaient. Ce même principe d'organisation (une commission) fut retenu dans les traités de Rome du 25 mars 1957 qui instituaient la Communauté économique européenne (*Marché commun*) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (*Euratom*).

L'Europe projet supranational

Dès ses prémices, le projet européen a donc été fondé sur l'idée d'une limitation du pouvoir souverain des Etats, astreint à celui d'une instance transnationale de nature oligarchique. Désignés par les Etats, les membres de l'instance, en l'occurrence la *Commission* devenue *Commission européenne*, agissent par la suite en toute indépendance et ils n'encourent aucune sanction politique vis-à-vis des Etats et des peuples qui constituent la communauté. Au fil des traités les pouvoirs de la *Commission* ont été sensiblement élargis. La souveraineté des Etats membres s'en trouve limitée d'autant. Ainsi, ces Etats se doivent de respecter un ensemble de *valeurs* dans leur ordre juridique. De plus, ceux appartenant à la *zone euro* sont soumis à des règles d'équilibre budgétaire dont la *Commission* s'assure de l'observance. Dès lors, au sein de cette zone, les parlements nationaux sont dessaisis de leur rôle majeur : le vote du budget de l'Etat.

L'introduction d'une instance de gouvernement supranationale constitue une rupture essentielle par rapport à la construction politique qui s'était imposée en Europe : l'Etat-nation souverain. Ce modèle, dont la France est la référence, avait été bâti au fil des siècles à partir des ruines de l'Empire romain d'Occident puis de l'Empire carolingien. L'ordre westphalien né des traités qui mirent fin à la guerre de Trente ans au XVII^{ème} siècle en avait fait une dimension des *Temps modernes*, triomphant de l'empire tel que l'avait incarné la dynastie habsbourgeoise et particulièrement le rêve d'empire universel de Charles Quint. C'est la Révolution française qui a consacré l'Etat-nation. En renversant la monarchie de droit divin et en identifiant la nation et le peuple, devenu la source de la souveraineté, elle a brisé toute allégeance transcendante. L'Etat-nation devenait alors souverain en lui-même.

La responsabilité prêtée au sentiment national et par incidence à l'Etat-nation dans le déclenchement des deux guerres mondiales a engendré chez les concepteurs de *la construction européenne* la volonté d'abaisser cet Etat-nation en le surmontant d'un pouvoir technique délié d'appartenance patriotique. Avec le temps, cette défiance vis-à-vis de l'Etat-nation s'est muée en aversion. Mais il faut observer que si l'exaspération du sentiment national compta parmi les causes de la première guerre mondiale, pour la seconde, la crispation nationale ne fut qu'un instrument manipulé par les idéologies national-socialiste et fasciste. De plus, pour des raisons historiques, l'idée de nation relève de conceptions différentes selon les pays. Ernest Renan voyait la nation comme une âme, un principe spirituel associant le legs du passé et le désir de vivre ensemble dans le présent. En Allemagne où l'unité politique fut tardive, Herder et Fichte insistaient sur le peuple et la langue.

Pour autant, si l'Etat-nation est un caractère de l'Europe, l'idéologie qui sous-tend la *construction européenne* puise ses racines dans la philosophie moderne de l'universalisme politique développée sur le Vieux continent. La réunion des peuples d'Europe fut évoquée par plusieurs auteurs dont Victor Hugo dans sa célèbre conclusion d'un Congrès de la paix, le 21 août 1849 : « *Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne* ».

¹ La CECA a été dissoute le 22 juillet 2002.

L'Europe : une géographie, une histoire

... on peut sauter sur sa chaise comme un cabri en criant l'Europe, l'Europe, l'Europe, s'exclamait le Général de Gaulle lors de son entretien télévisé avec Michel Droit, le 14 décembre 1965. Mais, qu'est-ce que l'Europe ?

Le mot *Europe* renvoie à la mythologie grecque : *Europé*, la fille du roi de Phénicie. Comme le rappelle Elisabeth Réau², deux grands historiens, l'Allemand Karl Ferdinand Werner et Jacqueline de Romilly, se sont notamment penchés sur les origines grecques de la dénomination du vieux continent. Elisabeth Réau souligne l'observation de la grande helléniste française selon laquelle « *la première référence dans des textes historiques du terme europeoi, européens, désigne dans Hérodote, nous dit Jacqueline de Romilly, ceux qui ont su, à l'époque, résister aux Perses, ceux qui ont réussi à s'unir pour opposer une résistance à la volonté de domination des peuples venus d'Asie* ».

Dans cette définition qui se rapporte à une époque où la vision géographique du monde était fort limitée, l'Europe apparaît comme un espace de solidarité entre peuples menacés de soumission par d'autres venus géographiquement d'un espace certes contigu mais qui apparaît comme une aire de civilisation distincte. En effet, sur la vaste surface terrestre qui court de l'océan Atlantique à l'océan Pacifique, bordée par la Mer Méditerranée et l'océan Indien, fixer les limites territoriales de l'Europe n'est pas toujours aisé. Si le détroit du Bosphore imprime une rupture géographique, l'immense plaine qui s'étend depuis les Carpates et qui débouche sur l'Asie centrale n'offre que des limites conventionnelles ; d'où ce concept géopolitique d'Eurasie. Après la césure intervenue entre les rives nord et sud de la Méditerranée, berceau de la civilisation antique, à la suite de la conquête arabo-musulmane des VII^{ème} et VIII^{ème} siècles, l'Europe a émergé comme une dimension civilisationnelle, chrétienne, blanche, héritière de la Grèce et de Rome. La Russie de Pierre le grand s'y est agrégée au début du XVIII^{ème} siècle lui donnant ainsi ses contours politiques des *Temps Modernes*.

L'Union Européenne, construction spécifique, ne saurait donc être confondue avec l'Europe.

Aux origines de la construction européenne

Dès les premières années de l'après-guerre la question d'une organisation politique des nations européennes, déclassées en termes de puissance et économiquement ruinées, était posée. La mise en œuvre du Plan Marshall donna lieu à la création le 16 avril 1948 de l'Organisation européenne de coopération économique qui comptait dix-huit membres (devenue en 1961 *l'Organisation de coopération et de développements économiques – OCDE*). Le traité de Londres du 5 mai 1949 instituait le Conseil de l'Europe qui regroupait dix Etats : *Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni*. Cette initiative s'inscrivait dans la lignée du discours de Winston Churchill prononcée à l'université de Zurich, le 19 septembre 1946, qui prônait une organisation politique de l'Europe qu'il nomma alors *Etats-Unis d'Europe*³. Cependant il s'agissait d'une structure intergouvernementale loin de l'objectif de Jean Monnet⁴ pour lequel les Etats-Unis d'Europe signifiaient une Europe fédérale, c'est-à-dire supranationale. Cet objectif répondait à la volonté de l'Amérique⁵ dont Monnet était, pour le moins, un serviteur dévoué. Mais, au-delà de cet intérêt géopolitique du gouvernement de Washington, il y eut bien un dessein sincère de bâtir une Europe fédérale, affranchie de l'opposition séculaire entre les peuples la composant. Il est le fruit d'une réflexion commune engagée en 1946 entre trois dirigeants démocrates chrétiens : l'Allemand Konrad Adenauer, l'Italien Alcide de Gasperi et le Français Robert Schuman. Ce dernier, comme ministre des Affaires étrangères français présente, le 9 mai 1950, une proposition d'organisation européenne destinée à mettre en commun les productions françaises et allemandes de charbon et d'acier. Le concepteur de la proposition était en fait Jean Monnet. Elle aboutit à la signature du traité de Paris, le 18 avril 1951, créant *la Communauté européenne du charbon et de l'acier* (CECA) qui regroupait l'Allemagne, la France, l'Italie et les trois pays du Benelux (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas). Élément majeur du traité, la Communauté était administrée par une *Haute Autorité* dont le pouvoir pour le

² L'Idée d'Europe au XX^{ème} siècle (Éditions Complexe) ; L'idée d'Europe avant 1914 (colloque organisé au Sénat le 6 avril 2007 – L'Europe au Parlement de Victor Hugo à nos jours).

³ ...Il nous faut re-créer la famille européenne en la dotant d'une structure régionale placée sous cette organisation mondiale (*l'Organisation des Nations Unies*), et cette famille pourra alors s'appeler les États-Unis d'Europe.

⁴ Jean Monnet fondera en 1955 le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe après avoir démissionné de la présidence de la Haute Autorité de la CECA à la suite de l'échec de la Communauté européenne de défense.

⁵ Voir, entre autres, un article de Jacques Sapir *Obama, le Brexit et l'Union Européenne*, reproduit par le site *Les-Crises.fr*, le 14 mai 2016.

champ de compétences visé s'imposait aux Etats.

L'étape suivante de ce dessein européen de subrogation des nations fut le projet de Communauté européenne de défense, inspiré encore une fois par Jean Monnet. S'il avait abouti, il privait les Etats parties prenantes de ce qui est finalement l'attribut essentiel de la souveraineté : assurer sa défense⁶. Le projet visait à organiser la défense de l'Europe occidentale face à la menace soviétique tout en contournant un réarmement direct de l'Allemagne. Proposée par René Pleven, Président du conseil (12 juillet 1950-10 mars 1951) aux futurs membres de la CECA alors en gestation, la création de la CED fut actée par un traité signé le 27 mai 1952 par les six Etats pressentis. A l'image de la CECA, la CED était placée sous l'autorité d'un commissariat « *investi de pouvoirs d'action et de contrôle* ». Il était notamment précisé dans l'article 31 du traité que « *Les grades supérieurs à ceux de Commandant d'Unité de base de nationalité homogène sont conférés par décision du Commissariat, sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité.* ». Cette armée européenne, nouvellement créée devait être subordonnée au commandant en chef de l'OTAN. Initiée par la France, l'institution fut finalement refusée par celle-ci lorsque fut demandée au Parlement la ratification du traité. Le 30 août 1954, l'opposition au traité prit la forme d'un rejet d'une question préalable (319 voix contre – 264 pour) posée à l'Assemblée nationale par le Président du conseil, Pierre Mendès-France. Au-delà des prises de position des formations politiques, d'ailleurs divisées en leur sein, ce rejet pourrait s'expliquer pour une part par l'attachement au fait national de générations encore élevées dans le respect de celui-ci.

Déterminés à surmonter l'échec et à éviter ainsi l'enlisement du projet européen, les six Etats, représentés par leurs ministres des Affaires étrangères⁷, se retrouvèrent pour une conférence à Messine du 1^{er} au 3 juin 1955. Ils répondaient à une initiative venue du Benelux encore inspirée par Jean Monnet. Il en résulta un choix essentiel pour la voie qui devait conduire à cette Europe fédérale : l'économie. C'est ce qu'il ressort du communiqué final où il était écrit que les gouvernements *sont d'avis que celle-ci [la construction européenne] doit être réalisée d'abord dans le domaine économique*. Ce communiqué mentionnait aussi la nécessité de créer une institution commune pour le développement de l'énergie nucléaire civile. Un comité dont la présidence fut confiée à Paul-Henri Spaak avait pour rôle de préparer un nouveau traité.

La Communauté économique européenne

Le 25 mars 1957, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signèrent à Rome deux traités : l'un créant la Communauté économique européenne, l'autre la Communauté européenne de l'énergie atomique (*Euratom*). Par un plus grand équilibre entre les pouvoirs de la Commission (droit d'initiative exclusif) et ceux du Conseil des ministres (pouvoir de décision), les traités atténuèrent quelque peu l'aspect supranational qui ressortait de celui instituant la CECA (dissoute le 23 juillet 2002 par l'expiration du traité la créant). Néanmoins, avec le temps et les différents traités qui suivirent, la Commission ne cessa d'élargir ses pouvoirs. D'ailleurs, par un traité du 8 avril 1965, il fut décidé de fusionner les organes exécutifs des trois communautés ne laissant subsister qu'une seule commission : la Commission européenne.

La création de la Communauté économique européenne était donc bien l'acte primordial des traités signés à Rome. L'objectif était de mettre en œuvre un marché commun qui permettrait une circulation libre des biens, des services, des capitaux et des hommes. L'Union douanière entre les six Etats-membres fut achevée le 1^{er} janvier 1968, la Communauté ayant alors un tarif extérieur commun. Le traité comportait aussi une disposition particulièrement importante pour les Français : une politique agricole commune (article 39). Elle a été mise en place en janvier 1962. Fondée à l'origine sur des prix garantis et des restitutions à l'exportation, elle a permis des gains de productivité considérables en assurant à l'Europe l'autosuffisance alimentaire et une progression du niveau de vie des agriculteurs. Elle a été ensuite amendée à plusieurs reprises : instauration de quotas de production en 1984, principalement dans le domaine laitier (les quotas laitiers ont été supprimés le 31 mars 2015) ; gel de terres exploitées en 1988 ; harmonisation avec les nouvelles règles de l'OMC en 2003 qui aboutit à une transformation substantielle des modalités d'attribution des aides.

⁶ Il faut préciser que dans l'article 10 du traité, il est stipulé que : « *Les États membres peuvent recruter et entretenir des forces armées nationales destinées à être employées dans les territoires non européens à l'égard desquels ils assument des responsabilités de défense, ainsi que les unités stationnées dans leur pays d'origine et nécessaires à la maintenance de ces forces et à l'exécution des relèves.* »

⁷ Joseph Bech (Luxembourg) ; Jan Willem Beyen (Pays-Bas) ; Walter Hallstein (RFA) ; Gaetano Martino (Italie) ; Antoine Pinay (France) ; Paul-Henri Spaak (Belgique).

De la communauté économique européenne à l'Union européenne

Partant du traité de Rome de 1957, la Communauté économique européenne allait substantiellement évoluer avec le temps dans un double mouvement d'intégration économique et politique et d'élargissement à de nouveaux membres. Ces deux mouvements étaient vus par les promoteurs du projet européen comme complémentaires l'un de l'autre pour converger vers cette espace supranationale, modèle d'une nouvelle forme d'organisation politique. La réalité étant là, leur poursuite concomitante si elle n'est pas, loin s'en faut, la seule source des difficultés présentes, elle en constitue néanmoins une part non négligeable.

La CEE, devenue Union européenne (traité de Maastricht signé le 7 février 1992), a été élargie par étapes successives pour regrouper au total 28 pays en 2013, soit : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark (1973) ; la Grèce (1981) ; l'Espagne et le Portugal (1986) ; l'Autriche, la Suède et la Finlande (1995) ; Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie (2004) ; la Bulgarie et la Roumanie (2007) ; la Croatie (2013). Mais, le 23 juin 2016, les Britanniques décidaient par référendum de quitter l'Union européenne.

En parallèle, les dirigeants des Etats membres n'ont eu de cesse d'étendre les compétences dévolues à l'organisation européenne. En 1979, le Parlement est élu au suffrage universel ce qui le rend indépendant des parlements nationaux et lui donne une autorité propre. En 1986 fut signé l'Acte unique, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993. D'une part, il permettait l'achèvement d'un marché intérieur où la circulation des biens, des services, des capitaux et des hommes était totalement libre. D'autre part, concernant les institutions, le Conseil européen⁸ fut juridiquement reconnu (son rôle étant défini par le traité de Maastricht) et l'Acte étendait les cas où le Conseil statue à la majorité qualifiée sans qu'il dispose d'un quelconque pouvoir coercitif vis-à-vis des autres institutions de l'Union. Par ailleurs, les pouvoirs du Parlement européen étaient renforcés. En termes de coopération politique, l'Acte unique ouvrait la voie à une politique étrangère européenne.

Le traité de Maastricht (1992) représente un échelon essentiel dans la réalisation du projet politique européen. En substituant au vocable de Communauté économique européenne la dénomination d'Union européenne, il en transforme la portée au niveau du symbole. Sur le fond, il décide du principe d'une monnaie unique et il en fixe les bases économiques et financières pour les Etats. Il instaure une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il développe un ensemble de procédures communes qui assujettissent les Etats à l'Union dans des domaines essentiels comme l'immigration ou le droit d'asile. Aussi, il crée une citoyenneté européenne ouvrant des droits spécifiques entre autres sur le droit de vote au sein des Etats.

En 1993, le Conseil européen, réuni à Copenhague, édicta un ensemble de critères que devraient respecter les candidats à l'Union pour y être admis. Parmi ceux-ci figurent des critères politiques aux termes desquels l'Etat garantit par ses institutions le respect de la démocratie, des droits de l'homme, des minorités⁹... Cet aspect est particulièrement important puisqu'il subordonne la décision souveraine des peuples à l'observance de règles qui relèvent d'un système de valeurs. Il est parfaitement compréhensible qu'une association réclame de ses membres pour tout ce qui touche à son fonctionnement et à son activité, l'adhésion à des règles et à des principes collectifs mais il faut s'interroger sur la notion de valeurs et les éventuelles contradictions dont elles sont porteuses. En l'occurrence, le champ visé est très large puisqu'il embrasse la vie politique, économique et sociale des Etats. S'agissant beaucoup plus de valeurs que de règles inscrites dans un droit positif, la question porte sur leur interprétation et le conflit que leur application peut susciter par rapport aux choix démocratiques des peuples. Comme référence à ces valeurs, deux exemples peuvent être cités : en février 2000, l'Union qui comptait à l'époque quatorze membres a imposé des sanctions diplomatiques à l'Autriche à la suite de l'entrée au gouvernement du FPO de Jorg Haider après des élections législatives ; en juin 2016, la Commission européenne a adressé *un avertissement formel* au gouvernement polonais, issu de la majorité parlementaire élue lors des élections d'octobre 2015, s'agissant d'une restriction des pouvoirs du Tribunal constitutionnel. Le premier cas apparaît comme un interdit infligé pour une entorse aux convenances. Le second touche à la limitation du pouvoir du législateur par l'intervention du juge constitutionnel. Il s'agit là de l'opposition entre deux conceptions de l'ordre juridique public, celle de l'Etat de

⁸ Le Conseil européen qui ne doit pas être confondu avec le Conseil institué par l'article 4 du traité de Rome. Ce dernier, dit Conseil des ministres est formé, aux termes de l'article 146 du traité, par les représentants des Etats membres. *La présidence est assurée à tour de rôle par chaque membre du Conseil pour une durée de six mois, suivant l'ordre alphabétique des Etats membres.* Il se réunit dans des formations différentes suivant la nature des questions à traiter (Economie, Agriculture...). En revanche, le Conseil européen fut d'abord une structure informelle, réunie semestriellement depuis le sommet de Paris de 1974. Jusqu'au traité de Lisbonne, sa présidence était assurée, pour une durée de six mois, par l'Etat présidant le Conseil. Depuis le traité de Lisbonne, cette présidence est assurée par un président du Conseil européen nommé pour deux ans et demi.

⁹ Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993) – Conclusions de la Présidence : *L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection... (7. Relations avec les pays d'Europe centrale et orientale A. Les pays associés iii).*

droit et celle de l'Etat légal¹⁰. Le débat date du XIX^{ème} siècle. Présentement, la question posée est la dimension accordée à l'un par rapport à l'autre. Le prolongement de la réflexion conduit à s'interroger sur le référendum, expression directe de la souveraineté du peuple. Force est de reconnaître que pour toute décision qui lui est défavorable, selon les occurrences, l'Union oscille entre le contournement et l'ignorance.

Le traité d'Amsterdam de 1997 transforma en une norme institutionnelle l'accord de Schengen de 1990 et organisa ainsi un espace européen sans frontières, celles-ci étant reportées aux limites géographiques de l'Union. Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni se placèrent hors de cet espace.

Enfin, facteur selon ses concepteurs d'une intégration économique aboutie qui devait mener à un fédéralisme politique, la monnaie unique, l'Euro, fut introduite en 1999 pour douze des quinze Etats alors membres de l'Union. Utilisée d'abord pour toutes les transactions extérieures à la nouvelle zone monétaire (les parités entre les monnaies nationales et l'euro étant fixes), l'euro devint à partir du 1^{er} janvier 2002 la seule unité de référence pour tous les échanges qu'ils soient externes ou internes à la zone. Au 1^{er} janvier 2015, dix-neuf Etats de l'Union avaient adopté l'euro comme monnaie nationale.

Le projet de traité constitutionnel et le traité de Lisbonne

Un nouveau degré dans le processus d'intégration des Etats de l'Union devait être franchi avec l'adoption du projet de traité constitutionnel signé le 29 octobre 2004 avant qu'il ne soit soumis à la ratification des signataires. Destiné à être substitué aux traités successifs conclus jusqu'alors, il avait entre autres pour objectif de fournir un cadre de références circonstancié pour l'élargissement à de nouveaux membres.

Long (448 articles) et complexe dans sa lecture, le *traité établissant une Constitution pour l'Europe* (TECE) octroyait par son article 7 la personnalité juridique à l'Union lui accordant ainsi le pouvoir de conclure des accords internationaux, d'être membre d'organisations internationales et d'adhérer à son seul nom à des conventions internationales. Outre cette innovation juridique, le projet de Constitution incorporait la Charte européenne des droits fondamentaux (traité de Nice de décembre 2000). Cette charte est fondée sur les droits et les libertés reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme. Aussi nobles que puissent paraître les intentions, cette charte consacre une suprématie des droits individuels sur les droits collectifs. Dans le domaine de l'immigration clandestine, elle limite l'action des Etats¹¹.

Le rejet par référendum en 2005 du projet par les peuples Français (29 mai 2005 – 55% des votants contre) et Hollandais (1^{er} juin 2005 – 61% des votants contre) conduira à son abandon.

A la suite de cet échec, Nicolas Sarkozy annonça lors de sa campagne pour l'élection présidentielle de 2007, une proposition de traité simplifié. Elle avait été comprise comme le moyen d'assurer une continuité politique et juridique de la construction européenne tout en limitant les ambitions portées par le TECE. Certes, dans la forme le nouveau traité modificatif adopté par le Conseil européen tenu à Lisbonne les 18 et 19 octobre 2007, renonçait au titre de Constitution et il ne se substituait donc pas aux traités précédents ; il les modifiait. En fait, sur le fond, il reprenait les dispositions prévues par le TECE. L'Union qui dispose de la personnalité juridique est alors dotée d'un président nommé par le Conseil et d'un haut représentant pour les affaires étrangères ; les cas de vote à la majorité qualifiée des Etats sont étendus ; la Commission a la possibilité d'engager des poursuites contre les Etats considérés comme ne respectant pas la Charte des droits fondamentaux ; il est prévu une adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, le traité introduit, dans son article 50, une clause de retrait de l'Union : « *Tout Etat membre peut décider conformément à ses règles constitutionnelles de se retirer de l'Union* ».

Si la ratification du TECE avait été directement soumise au peuple français par la voie du référendum, celle

¹⁰ L'Etat de droit est une notion héritée de juristes allemands (*Rechtsstaat*) qui entendaient limiter les pouvoirs de l'Etat prussien, Etat de police, pour l'amener à un Etat de droit. En France, la notion a été développée par Carré de Malberg qui opposait l'Etat légal, autorité illimitée de la loi, à l'Etat de droit qui repose sur une hiérarchie des normes. Le droit administratif qui soumet « *l'action de l'administration à des règles de droit* » est la première restriction apportée à l'omnipotence de l'Etat. La transformation majeure de l'ordre juridique français dans le sens d'un Etat de droit est la création par la V^{ème} République d'un Conseil constitutionnel. Il était principalement vu par les constituants de l'époque comme le moyen de faire respecter la séparation des domaines réglementaire et législatif prévue par les articles 34 et 37 de la nouvelle Constitution (voir FMAC Origines du concept de l'Etat de droit, 2 novembre 2009).

¹¹ Ainsi dans un rapport du Défenseur des droits intitulé Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais, il est écrit, page 7 : *À cet égard, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe Nils MUIZNIEKS, invite les États membres du Conseil de l'Europe à « s'abstenir de criminaliser les migrations » et « envisager de mettre en place des politiques – y compris des programmes de régularisation et des possibilités légales accrues d'immigrer pour travailler – de manière à éviter que des migrants se trouvent (ou risquent de se trouver) en situation irrégulière » . Il précise en ce sens que les politiques tendant à la restriction du droit d'émigrer ne devraient pas avoir pour conséquence de priver les étrangers de l'accès aux droits sociaux minimaux dont la portée est universelle.*

du traité modificatif, signé à Lisbonne, sera votée par le Congrès réuni le 4 février 2008. S'agissant de deux textes qui ne diffèrent pas quant au fond, les sanctions contradictoires des deux procédures de ratification suivies témoignent d'une divergence essentielle entre les inclinations respectives de la démocratie représentative et celles de la démocratie directe. Cette divergence, alors ponctuellement constatée, ne fait que traduire un phénomène de plus en plus prégnant avec le temps, observé d'ailleurs dans l'ensemble du monde occidental, celui de la disjonction entre l'impulsion de la classe dirigeante et les aspirations de la majorité de la population.

Pour compléter le dispositif déjà bien avancé d'intégration économique et donc politique des pays membres de l'Union fut signé, le 2 mars 2012, par vingt-cinq des Etats membres le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui visait principalement les Etats participant à la zone euro. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, le traité instaure une « règle d'or budgétaire » au terme de laquelle le déficit public structurel d'un pays (il est calculé sur la base cumulée des dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale) ne doit pas dépasser 0.50% du PIB. Il est assorti d'exceptions notamment dans le cas de circonstances qualifiées d'exceptionnelles autorisant un déficit budgétaire total jusqu'à la limite de 3% du PIB.

Cet aperçu ne saurait être complet s'il n'était pas évoqué la question de la défense commune représentée par *la Politique européenne de Sécurité et de Défense Commune (PSCDC)*, définie par l'article 42 du traité de Lisbonne. En fait, l'Union européenne ne compte, jusqu'à la sortie du Royaume-Uni, que deux puissances, ce dernier et la France, susceptibles de conduire des interventions militaires. De plus, ces deux pays sont les seuls dans l'Union à disposer de forces de dissuasion nucléaire. C'est pour cela que la déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998 est considérée comme l'évènement fondateur de cette défense européenne. Une initiative précédente, franco-allemande, avait été celle de la création du Corps européen (Eurocorps) qui regroupe à ce jour des contingents de six pays : outre l'Allemagne et la France, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg et la Pologne.

L'Union européenne qui a renoncé dans sa philosophie à l'exercice de la puissance n'a en réalité aucune vocation à développer un système de défense indépendant. En témoigne le document à l'intitulé *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, où il est écrit : *Les relations transatlantiques constituent un des éléments essentiels du système international, non seulement au regard de nos intérêts bilatéraux, mais aussi parce qu'elles renforcent la communauté internationale dans son ensemble. L'OTAN est une expression importante de cette relation.*

L'Union européenne, un projet cosmopolite

L'effondrement de l'empire soviétique a présenté pour le projet européen une double opportunité. D'une part, la recomposition géopolitique du vieux continent a ouvert la voie à un élargissement aux pays d'Europe centrale mais aussi, par le jeu d'une contrepartie à la réunification allemande, elle a facilité l'accord entre la France et l'Allemagne sur l'union monétaire. D'autre part, l'effondrement soviétique du fait de ses contradictions internes, a offert à l'idéologie qui sous-tend *la construction européenne* un nouveau ressort par la floraison d'un mythe millénariste d'une fin de l'histoire : le mythe de valeurs démocratiques, au sens où l'entend l'Union, et d'un marché libre et sans entraves, étendus à l'ensemble de la planète.

Cette idéologie est celle du cosmopolitisme. Elle signifie pour l'Europe un renoncement aux formes traditionnelles de la puissance. Comme l'écrit Christophe Réveillard¹², un nouveau concept a émergé, celui de « *puissance civile inventé par François Duchêne dans les années soixante-dix* ». Elle oppose *la vision kantienne de la paix perpétuelle à celle de la recherche de l'équilibre westphalien*. Le nouvel ordre mondial serait situé dans l'au-delà de la souveraineté et de l'intérêt national. L'Union européenne qui s'en remettrait pour sa défense aux Etats-Unis à travers l'OTAN serait une puissance normative dans *un système légaliste reposant sur l'autorité de la loi, sur les valeurs des traités internationaux (corpus législatif), sur la négociation, la conciliation et le débat citoyen*¹³. Elle se voudrait une première marche vers un gouvernement mondial.

Des traités commerciaux qui affaiblissent l'Etat

L'Union européenne négocie au nom de ses membres des traités commerciaux avec les pays tiers. Ces traités sont classés en quatre catégories¹⁴ : les accords de partenariat économique ; les accords de libre-

¹² Revue Conflits hors-série n°2 : l'Union européenne Renonciation à la puissance ?

¹³ *L'Europe, soft power ou Mini-OTAN* Jérôme Koechlin.

¹⁴ Voir site Conseil européen Conseil de l'Union européenne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/trade-policy/trade-agreements/>

échange ; les accords d'association ; les accords de partenariat et de coopération, accords commerciaux non préférentiels.

Ces traités de nature technique n'intéressaient guère les commentateurs jusqu'à l'ouverture en juillet 2013 des négociations pour la conclusion d'un accord commercial avec les Etats-Unis : le traité de libre-échange transatlantique dénommé TAFTA en anglais. Exhibant le principe de l'exception culturelle, la France avait obtenu que les services audiovisuels soient exclus de l'accord.

L'une des clauses du projet d'accord particulièrement contestée était la création de tribunaux d'arbitrage dans le cas de litiges entre une entreprise et un Etat, ce litige pouvant porter aussi bien sur des décisions d'un pouvoir exécutif que d'un pouvoir législatif ce qui mettait en cause la souveraineté démocratique des Etats. De plus, compte-tenu des rapports de puissance entre les Etats-Unis et chacun des Etats, dans la pratique le projet de traité comportait à l'évidence une asymétrie. Finalement, les réserves exprimées des deux côtés de l'Atlantique, pour des raisons diverses, ont conduit à la suspension des négociations en 2016 avant l'élection de Donald Trump.

L'autre accord, discuté, est celui conclu entre l'Union européenne et le Canada (CETA). Il emporte les mêmes préoccupations relatives aux tribunaux d'arbitrage entre les entreprises et les Etats. Le 30 avril 2019, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé légal au regard du droit européen l'instauration d'un système juridictionnel des investissements prévu par l'accord. Celui-ci n'a pas encore été ratifié par les parlements nationaux, notamment par le Parlement français. La ratification par celui-ci pourrait être suivi par un recours devant le Conseil constitutionnel qui aurait alors à se prononcer sur la conformité à la Constitution de la disposition visée.

Les oppositions au projet européen

L'Union européenne qui s'identifie à l'Europe dont elle se considère comme la seule expression, suscite une opposition croissante parmi les peuples.

Déjà le Général de Gaulle qui n'avait pas remis en cause le traité de Rome créant le Marché commun lors de son retour au pouvoir le 1^{er} juin 1958 manifesta en revanche sa divergence vis-à-vis d'une Europe supranationale. Il était pourtant convaincu de la nécessité d'une organisation politique de l'Europe. Ainsi, lors de son entretien télévisé avec Michel Droit, le 14 décembre 1965, à la veille du deuxième tour de l'élection présidentielle, le 19 décembre, il déclara : « *Il est absolument normal que s'établisse entre les pays occidentaux une solidarité. C'est cela l'Europe et je crois que cette solidarité doit être organisée. Il s'agit de savoir comment et sous quelle forme. Alors, je vais prendre les choses comme elles sont car on ne fait pas de politique autrement que sur des réalités* ». Ces propos furent tenus à un moment où l'Europe des six était confrontée à une grave crise interne. Elle avait pour origine un différend entre la France et la Commission. Cette dernière, s'agissant des prélèvements sur les importations de produits agricoles au titre de *la Politique agricole commune* (PAC), souhaitait un transfert des fonds ainsi collectés (affectés au financement des exportations) vers un budget communautaire soumis au contrôle du Parlement européen ce qui élargissait par incidence les pouvoirs de la Commission¹⁵. En désaccord avec ses partenaires, la France décida de s'abstenir de participer aux réunions du Conseil des ministres de la Communauté. Finalement, un accord, dit *Compromis de Luxembourg*, intervint en janvier 1966 aux termes duquel il fut décidé que les décisions qui toucheraient aux intérêts essentiels d'un Etat-membre seraient prises à l'unanimité. Le traité de Lisbonne en recensant les cas de vote à une majorité qualifiée a rendu cet accord caduc.

Par cette crise, la France sous la présidence du Général de Gaulle avait montré son opposition à toute avancée supranationale de la Communauté économique européenne. Cette opposition était déjà clairement apparue en 1961 et 1962 avec les plans Fouchet¹⁶ présentés à l'automne 1961 et en janvier 1962. Ces plans relevaient d'une initiative du Général qui souhaitait organiser, à côté de la Communauté économique, considérée comme un traité de commerce, une coopération politique des nations européennes. La conception institutionnelle de cette *Europe des Etats* était à l'opposé de la vision prônée par Jean Monnet. Elle aurait été dirigée par un Conseil qui aurait réuni les Chefs d'Etat et de gouvernement. Le Conseil aurait été assisté par une Commission politique ayant le rôle de secrétariat général et composé de hauts fonctionnaires issus des Etats membres. Une telle configuration excluait toute vision supranationale. Ce fut un échec. Il y avait à cela plusieurs raisons : la mise à l'écart de la Grande-Bretagne, la crainte chez les partenaires européens d'une domination franco-allemande et la défiance du Général à l'égard de l'Alliance atlantique. Pour Georges-Henri Soutou ce dernier élément a revêtu une grande importance dans le rejet du

¹⁵ Voir le livre de Maurice Vaïsse : *La grandeur – Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969* Editions Fayard.

¹⁶ Voir Maurice Vaïsse *La grandeur – Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969* Editions Fayard et Georges-Henri Soutou 1961 : *Le plan Fouchet* Fondation CHARLES DE GAULLE – CHARLES-DE-GAULLE.ORG.

plan¹⁷. Néanmoins, il y eut le traité franco-allemand du 22 janvier 1963 qui instaurait une coopération étroite entre les deux pays. Mais sa ratification par le Bundestag le 15 juin 1963 fut assortie d'un préambule lui ôtant une partie de son sens. Là encore, l'ombre de Jean Monnet n'était pas loin.

Margaret Thatcher, loin d'avoir une vision comme celle du Général, fut aussi une opposante à une Europe fédérale. Elle l'exprima notamment dans un discours prononcé à Bruges en 1988. D'une manière générale, l'Angleterre, nation insulaire et historiquement une puissance commerciale, a pour première préoccupation l'organisation d'un libre échange des produits, des services et des capitaux. Elle s'est toujours montrée distante vis-à-vis d'une intégration politique. Outre des raisons économiques et financières, fondées de son point de vue, cette attitude explique le refus de la monnaie unique, symbole de cette intégration.

Mais c'est dans les années deux mille que se fit réellement jour la fracture qui ira grandissante entre les peuples et des dirigeants politiques, tenants d'une Europe effaçant l'Etat-nation et le principe de souveraineté qui lui est associé. Ce fut le rejet en 2005 par voie de référendum, en France et aux Pays-Bas, du traité constitutionnel. Puis, pour un ensemble de causes aux dimensions inégales selon les pays et leur contexte, des mouvements politiques hostiles à l'Union européenne gagnèrent les voix d'une part croissante des électeurs. En 2015, l'empressement de la chancelière allemande à accueillir les immigrés déferlant sur le continent, empressement qui fut relayé par la commission européenne exigeant de tous l'hospitalité, a provoqué une nouvelle faille entre les peuples et l'Union. Quoique fasse cette dernière, elle ne pourra pas imposer sa volonté aux pays d'Europe centrale et dans la partie occidentale, les dirigeants seront de plus en plus contraints par leur électorat. Enfin, le choix du peuple britannique de rompre avec l'Union européenne, exprimé par le référendum du 23 juin 2016, ébranle un édifice déjà affaibli par les lézardes qui le parcourent.

Une Union européenne élargie mais dilatée et sujette à des crises internes

Avec l'introduction de l'euro en 1999, l'Union est devenue une organisation qui comporte deux niveaux d'association : l'ensemble des membres de l'Union, d'une part ; les Etats qui composent la zone euro, d'autre part.

Embrassant l'illusion, nouvelle « *Grande illusion* ¹⁸ », d'une fin de l'histoire, l'Union européenne, après la chute, en 1989-1991, de l'empire constitué par la Russie soviétique à l'issue de la seconde guerre mondiale, a poursuivi une double stratégie dite d'approfondissement et d'élargissement.

Outre le projet de traité constitutionnel auquel a été substitué le traité de Lisbonne, la monnaie unique constituait l'instrument d'une dépendance irréversible entre les Etats. De son côté, l'élargissement étendait à l'Europe centrale et orientale le projet économique et politique né par le traité de Rome.

Assemblage, géographiquement, politiquement et économiquement disparate et étiré, l'Union est aujourd'hui sillonnée par les oppositions, les fêlures sinon les fractures. Elles touchent la zone euro du fait de son hétérogénéité économique et l'Union dans son ensemble par les divergences sur la conception de ce que doit être une association entre les Etats européens et la représentation de l'Europe et de sa civilisation.

L'euro

Parti d'un postulat qui confinait à l'idéologie selon lequel l'unité monétaire conduirait obligatoirement à la convergence économique des Etats associés, le modèle allemand considéré comme le plus performant étant implicitement le point de rencontre, la monnaie unique après quelques années fut confrontée à une crise financière internationale majeure. Alors émergèrent les déconvenues et les tensions récurrentes. Les penseurs de la monnaie unique, animés par la seule dimension universaliste, avaient négligé deux données qui n'étaient que l'expression de la réalité des choses : la zone euro n'est pas selon les termes de l'économiste américain Robert Mundell une zone monétaire optimale, notamment, il n'y a pas de réelle mobilité du facteur travail ; chacune des nations qui composent la zone à sa culture propre plus ou moins éloignée du modèle de référence qui engendre une relation à l'économie liée à la diversité des mentalités humaines.

Lorsqu'elle fut décidée, l'Union monétaire n'était pas une idée récente puisque son origine remonte au sommet de La Haye des 1^{er} et 2 décembre 1969, réunis à l'initiative du Président de la République française, Georges Pompidou, opposé pour sa part au principe d'une supranationalité. Pour autant, les chefs d'Etat et de gouvernement des six pays composant la Communauté décidèrent de confier au Premier ministre Luxembourgeois Pierre Werner la conduite d'une réflexion sur une union économique et monétaire. Cette

¹⁷ Fondation Charles de Gaulle – Georges-Henri Soutou 1961 : Le plan Fouchet.

¹⁸ La Grande illusion de Norman Angell, publiée en 1910.

réflexion conduira à un rapport présenté le 8 octobre 1970. Ce rapport recommandait la mise en place d'une union économique et monétaire en trois étapes échelonnées sur une période de dix ans à compter du 1^{er} janvier 1971. Le rapport Werner s'inscrivait dans la suite des propositions formulées par Raymond Barre, vice-président de la Commission européenne.

L'euro, loin d'avoir répondu aux espoirs de ses promoteurs, s'est traduit au contraire par un délabrement économique, pour une partie des pays membres de la zone monétaire, en l'occurrence les pays dits d'Europe du sud. La crise grecque de 2015 a marqué un paroxysme sans que les conséquences en aient été tirées. A la suite de cette crise, les situations préoccupantes ne manquent pas, notamment l'Italie et la France pour laquelle il n'est pas encore possible aujourd'hui de mesurer l'incidence du mouvement des Gilets jaunes sur le déficit budgétaire, l'endettement public et le solde de la balance commerciale (au regard de la compétitivité de l'économie française, les gains de pouvoir d'achat vont-ils se traduire par une hausse des importations ?). L'économie espagnole, marquée par d'importantes disparités entre les régions reste fragile quant au Portugal, une analyse circonstanciée réalisée par David Cayla et Coralie Delaume¹⁹ montre les facteurs réels du redressement, qui tiennent pour une part à l'attrait fiscal du territoire.

L'un des facteurs qui a permis d'assurer la survie de la zone euro, est la décision du président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, d'engager en janvier 2015 une politique dite d'assouplissement quantitatif. Cette action était certes tardive par rapport à celles de la Réserve fédérale américaine et de la Banque d'Angleterre mais elle marquait un infléchissement conséquent de l'objectif initialement fixé à la politique monétaire de l'institution et elle allait à l'encontre des conceptions allemandes. Il faut remarquer que, contrairement à la Réserve fédérale, la BCE n'a pas directement souscrit aux emprunts émis par les Etats, ce qui lui est interdit. Elle a racheté des titres de dettes publics des Etats composant la zone auprès des établissements bancaires.

La contradiction fondamentale de la zone euro, qui risque de provoquer sa perte, tient à l'association d'une monnaie unique et de la poursuite par des Etats d'intérêts qui leur sont propres, parfaitement légitimes mais qui profitent de situations en fait artificielles. L'exemple flagrant est celui de l'Allemagne. Sous l'égide du chancelier Gerhard Schröder, elle a entrepris entre 2003 et 2005 des réformes dont l'objectif était la baisse de ses coûts de production. Ces réformes, alliées à une forme d'intégration économique des pays d'Europe centrale qui fournissent à son industrie des composants à faibles prix, ont permis à la République fédérale, déjà forte d'une structure industrielle puissante, de développer un modèle économique mercantile qui a bénéficié, du fait de l'unicité monétaire, de l'absence d'ajustements de valeurs de change vis-à-vis de ses partenaires européens et d'une parité de l'euro sur le marché international inférieure à ce qu'aurait été celle d'une monnaie nationale allemande. Refusant le principe de toute forme de transferts budgétaires au sein de la zone euro entre les pays économiquement les mieux dotés et ceux les moins avantagés, comme c'est le cas dans un Etat national, l'Allemagne joue sur les avantages que lui procurent une monnaie unique sans en accepter les contraintes. S'il est parfaitement compréhensible que le peuple allemand souhaite conserver à son profit les richesses qu'il a créées, il devient pour le moins paradoxal pour ses dirigeants de se présenter comme des champions de la construction européenne. Ce paradoxe ne tient nullement à un quelconque cynisme mais au fait qu'ils sont convaincus que le modèle pour l'Europe ne peut être que le leur et que l'esprit des autres peuples doit évoluer dans le sens de celui de l'Allemagne puisque son modèle est, en apparence, l'image de la réussite.

Il apparaît le plus souvent que les partisans de l'euro avancent, pour sa défense, des arguments plus idéologiques qu'économiques. En revanche, plusieurs économistes, non des moindres, qui contestent le bien-fondé de la monnaie unique, ont présenté des analyses circonstanciées. A l'étranger, c'est le cas de Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'Economie en 2001, ou Ashoka Mody²⁰ qui fut un collaborateur de la Banque mondiale et ancien directeur adjoint du FMI.

Pour la France, deux économistes renommés ont publié récemment des analyses qui méritent l'attention.

Jacques Sapir, auteur de nombreux ouvrages et aussi contributeur régulier du site *Les Crises.fr* a publié sur ce site, le 17 avril 2019, un article²¹ qui comporte des éléments de référence qui doivent être cités. Se fondant sur des études, notamment celles du FMI, Jacques Sapir note que l'euro est sous-évalué de 15% au regard de ce que serait la valeur d'une monnaie nationale pour l'Allemagne. En revanche, la monnaie unique est sur-évaluée d'au moins 26% pour la France, 24% pour l'Italie et 22,5% pour l'Espagne. Il prolonge la réflexion en s'appuyant sur une étude d'Alessandro Gasparotti et de Matthias Kullas selon laquelle

¹⁹ 10 Questions+1 sur L'union européenne David Cayla Coralie Delaume Editions Michalon.

²⁰ Voir article du 2 février 2019 publié sur le site Atlantico « La tragédie de l'euro » ou l'incroyable bulle cognitive dans laquelle l'Europe s'est enfermée : interview exclusive de Ashoka Mody.

²¹ Les Crises.fr, le 17 avril 2019, *Pourquoi est-il nécessaire de sortir de l'euro si nous voulons regagner des marges de manœuvres économiques et sociales.*

l'introduction de l'euro aurait coûté en montants cumulés depuis celle-ci, 3 591 milliards d'euros à la France, 4 325 milliards d'euros pour l'Italie et 424 milliards d'euros pour l'Espagne.

David Cayla corrobore cette approche dans un article publié le 29 avril 2019 sur le site *Figarovox*²². Se référant à une étude d'un institut de recherche allemand, le Centre des politiques européennes, il indique que pour la période 1997-2017, les gains de revenus pour les habitants de l'Allemagne et des Pays-Bas s'élèvent au total à plus de 20 000 euros tandis que les pertes cumulées s'élèvent à environ 56 000 euros par habitant pour la France et 73 600 euros pour l'Italie.

Au-delà de la zone euro et pour l'ensemble de l'Union européenne, David Cayla développe une analyse²³ aux termes de laquelle il montre que les traités européens à partir de l'acte unique de 1986 (six traités au total) ont conduit à la création d'un moule économique commun, éradiquant les particularités historiques, culturelles et institutionnelles de chacun des Etats membres de l'Union. Il a profité aux pays géographiquement au cœur de celle-ci, membres ou non de la zone euro (Allemagne, Autriche, Pologne, République tchèque) vers lesquels se sont orientés les investissements industriels, au détriment des pays périphériques (Royaume-Uni, Suède, Finlande, France...).

Toutes ces réflexions, analyses et études ne peuvent que susciter les plus graves préoccupations par rapport au devenir économique de nombre d'Etats de l'Union et en particulier la France. Pour celle-ci, les dirigeants qui se sont succédé à sa tête, qu'ils se soient soumis à l'idéologie dominante ou qu'ils y croient, ont fait preuve d'une absence de lucidité avec toutes les conséquences que cela implique.

Les antagonismes politiques au sein de l'Union

Il y a ceux qui tiennent à l'évolution de l'Union dans son ensemble. Mais aussi, dans ces derniers mois, il faut considérer les positions adoptées par le Président de la République française et qui conduisent à un isolement diplomatique du pays dans cette l'Union.

Les différends au sein de l'Union dans son ensemble

Avec l'élargissement de l'Union, la multiplication des approches, l'amplification des méfiances et des oppositions, tout un ensemble de groupes d'Etats, plus ou moins formels, ont été développés.

Il faut recenser :

- le groupe de Visegrad qui regroupe la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie,
- le Triangle de Weimar, composé par l'Allemagne, la France et la Pologne,
- le Triangle d'Austerlitz qui associe l'Autriche, la République tchèque et la Slovaquie,
- les sommets européens de l'Europe du Sud, initiés par la Grèce, qui allient outre ce pays Chypre, l'Espagne, la France, l'Italie, Malte et le Portugal,
- l'Initiative des trois mers (en l'occurrence, la mer Baltique, la mer Noire et la mer Méditerranée), lancée à Dubrovnik en 2016 par la Pologne, composée par cette dernière et par l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Parmi ces formations, les deux plus importantes sont incontestablement *le groupe de Visegrad* et *l'Initiative des trois mers*. Les pays qui constituent le *groupe de Visegrad* sont tous les quatre inclus dans *l'Initiative des trois mers*.

Soucieux de leur souveraineté, les membres du groupe de Visegrad sont en butte à l'Union et à la Commission européenne concernant la politique migratoire et les quotas de migrants qu'ils devraient accueillir. De plus, la Pologne est sur le coup d'une procédure engagée par la Commission au titre de l'article 7 du traité de l'Union pour *un risque clair d'une violation grave de l'Etat de droit en Pologne*. Cette procédure est liée à la réforme des institutions judiciaires polonaises entreprise par le gouvernement issu des élections

²² Figarovox, le 29 avril 2019, Comment l'euro a conduit la France dans l'impasse.

²³ Figarovox, le 29 avril 2019, Comment l'euro a conduit la France dans l'impasse ; 10 Questions+1 sur L'union européenne David Cayla Coralie Delaume Editions Michalon.

législatives de 2015. Il faut observer qu'à la suite du référendum britannique sur le *Brexit*, le groupe de Visegrad composé de la Hongrie, de la Pologne de la République Tchèque et de la Slovaquie, anciennement membres du Pacte de Varsovie, ont souhaité, lors d'une réunion tenue à Varsovie le 21 juillet 2016, une réforme substantielle de l'Union qui étendrait les pouvoirs du Conseil européen, c'est-à-dire celui des Etats et limiterait, par conséquence, l'autorité du Parlement européen et de la Commission.

S'il existe une opposition politique entre le groupe de Visegrad et l'Union et par la même à l'Allemagne, sous l'angle économique, il faut observer que les cinq pays partagent les mêmes conceptions que l'Union, fondées sur le libéralisme et les équilibres budgétaires. Comme il a été précédemment indiqué, les quatre pays d'Europe centrale forment auprès de l'Allemagne une Mitteleuropa économique du fait des imbrications industrielles.

Particulièrement intéressante est *l'Initiative des trois mers* dont la Pologne est le pivot. Si elle devait se développer, elle pourrait modifier substantiellement les équilibres géopolitique et géoéconomique de l'Europe. Elle repose d'abord sur l'approvisionnement énergétique du continent et elle s'inscrit dans la détermination américaine de contrer la Russie. Cette dernière, à travers Gazprom, fournit le tiers du gaz consommé par l'Union européenne. L'Allemagne entretient un partenariat privilégié avec la Russie pour l'acquisition de gaz puisqu'un gazoduc *Nord Stream* relie directement les deux pays par la Baltique. Le projet *Nord Stream 2*, objet de nombreuses contestations, devrait aboutir à la fin de l'année 2019 doublant ainsi les capacités existantes. Il s'est heurté d'une part, aux pays d'Europe centrale qui devraient être privés des droits de passage qu'ils perçoivent sur les actuels liaisons terrestres et aux Etats-Unis d'autre part, préoccupés d'entraver les liens de dépendance entre la Russie et l'Europe. Or l'Amérique a un atout, elle est productrice de gaz de schiste. La Pologne deviendrait alors le lieu d'importation du gaz américain, fourni ensuite à d'autres pays d'Europe centrale et orientale dont l'Ukraine et la Moldavie. Néanmoins, cette opposition à la Russie suscite des réserves auprès de certains membres de *l'Initiative*. Pour appuyer celle-ci, le Président Donald Trump s'est rendu à Varsovie, le 7 juillet 2017, où il a prononcé un important discours conclu par ces termes : *Le système de nos valeurs vaincra. Nos nations s'épanouiront et notre civilisation triomphera. Donc combattons tous comme les Polonais, pour la famille, la liberté, la patrie et pour Dieu.* L'Union et la Commission se trouvent donc vis-à-vis de la Pologne dans une position beaucoup moins assurée qu'il ne paraît. L'Union européenne se veut un allié indéfectible des Etats-Unis, alignée le plus souvent sur ces derniers et elle tente de sanctionner et d'isoler l'un de ses membres dont la situation a pour l'Amérique un caractère stratégique.

Une autre question pendante, particulièrement importante pour l'Union est la mise en œuvre du Brexit pour lequel à ce jour aucun accord définitif n'a encore été conclu puisque le Parlement britannique a rejeté par trois fois l'accord intervenu le 13 novembre 2018 entre le gouvernement du Royaume-Uni et l'Union.

Les positions du Président de la République française

Européen convaincu, certainement plus marqué par l'idéologie que ses prédécesseurs, Emmanuel Macron, suivant la ligne annoncée lors de sa campagne présidentielle, a prononcé un discours à la Sorbonne, le 26 septembre 2017 destiné à impulser un nouvel élan à l'Union européenne. « *Nous sommes bousculés, l'audace est notre seule réponse* », ces mots traduisaient l'ambition du nouveau chef de l'Etat qui présenta un ensemble de propositions notamment sur une défense commune et l'organisation de la zone euro. L'ambition affichée devait s'appuyer, une fois encore, sur cet *axe franco-allemand*, encore renforcé.

Dans une Union européenne élargie, n'ayant pour horizon que cette relation quasi-exclusive, Emmanuel Macron a cru opportun, toujours pour des motifs idéologiques, de s'opposer à la Pologne et à la Hongrie. Or, une ouverture diplomatique vers ces deux pays aurait pu constituer un atout pour la politique étrangère de la France notamment envers la Pologne dans sa relation avec la Russie en vue d'apaiser les tensions à l'est du continent.

De même, du point de vue de la situation économique de la France au sein de la zone euro et des rapports avec l'Allemagne, en ce domaine, toute brouille avec l'Italie paraît inconséquente.

Qu'attendait alors Emmanuel Macron, du nouveau traité franco-allemand d'Aix la Chapelle du 22 janvier 2019 ? Etait-ce une ultime tentative pour convertir à ses vues un partenaire dominant, persuadé de l'excellence de son modèle et méfiante à l'égard d'une France au fond bien réticente à aller dans le sens de ce modèle ? Aujourd'hui force est de constater l'isolement du Président français sur la scène européenne.

Dans un entretien publié le 15 mai 2019 par le quotidien allemand *Süddeutsche Zeitung*, la chancelière Angela Merkel a déclaré avoir une relation conflictuelle avec le président de la République française. Depuis la création de la République fédérale allemande en 1949, jamais un chancelier n'avait tenu un tel propos à

l'encontre du dirigeant français. Moins de quatre mois après le nouveau traité franco-allemand signé le 22 janvier 2019, il apparaît bien, malheureusement, qu'Emmanuel Macron a abordé la scène politique avec une grande naïveté.

L'Europe face aux défis démographique, économique et géopolitique

Le défi démographique

Ouverte au principe de la libre circulation des biens, des capitaux et des hommes, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières de l'Union, la classe dirigeante qui la domine est bien sûr favorable à une immigration non européenne aussi bien pour des raisons idéologiques qu'économiques. Elle promeut un modèle multiculturel qui estomperait progressivement les fondements propres à la civilisation européenne. Ceci, dans la perspective de l'émergence d'une aire géographique où les distinctions habituelles au sein de l'humanité n'auraient plus lieu d'être. Laudatrice de la démocratie, au sens où cette classe dirigeante l'entend qui n'est pas l'exercice par les peuples de leur souveraineté mais l'adhésion à un ensemble de valeurs issues de son système de pensée, elle se heurte aujourd'hui, face à la poussée migratoire, à l'opposition de plus en plus étendue des peuples. Certains discours restrictifs quant à l'immigration ne sont alors qu'apparence. Néanmoins le raidissement constaté au niveau de certains Etats membres de l'Union et pour d'autres au sein d'une fraction de plus en plus conséquente de la population conduisent inévitablement à des évolutions qui mettent en cause non seulement l'immigration mais les modes de fonctionnement de l'Union.

Le défi économique

Les évolutions économiques divergentes entre les Etats de l'Union, principalement au sein de la zone euro, est un autre facteur qui précarise l'ordre mis en place. Les années passant et les déséquilibres observés loin de s'améliorer, s'amplifiant avec le temps, inéluctablement, en ce domaine aussi, des révisions majeures devront intervenir. Les politiques menées qui visent à l'alignement économique des Etats sur un même standard, distant des réalités particulières et relevant donc de seules certitudes, constitue pour certains de ces Etats un carcan. Les mesures d'austérité fiscales, salariales et autres qui en découlent sont rejetées par une part croissante des populations.

Les disparités actuellement constatées au sein de la zone euro et plus largement entre les pays membres de l'Union ne sauraient masquer dans l'analyse les interrogations quant à l'avenir. Aujourd'hui, en proportion de son produit intérieur, l'Allemagne est le premier exportateur mondial parmi les grandes nations industrielles (en 2017, l'excédent de la balance commerciale des biens et des services représentait 7,56% du PIB). Le pays est ainsi dépendant de la demande extérieure pour le maintien de sa puissance industrielle. Or, à travers la monnaie unique, son mode de fonctionnement et les choix faits par l'Allemagne au regard de ceux-ci, le pays a capté une part du potentiel industriel de ses partenaires, principalement les pays d'Europe du sud ce qui a abouti par la dégradation de la suite économique de ces derniers à une diminution de la demande solvable dont elle bénéficiait. En compensation, l'Allemagne a tiré avantage du rapide développement économique de la Chine y exportant automobiles et machines-outils. Mais, progressivement, la Chine comme toute puissance industrielle montante tend à substituer ses productions propres à ses importations. A terme le modèle allemand, dans sa forme présente, se trouvera menacé.

Ceci montre qu'un pays comme la France doit définir son avenir économique indépendamment d'une référence au modèle allemand, en fonction du futur qu'elle anticipe et des atouts qui lui sont propres. Elle doit donc adapter les contraintes qui résultent de la monnaie unique et de l'Union à cette logique en conservant la maîtrise de la structure de son appareil de production et de son évolution.

Le défi géopolitique

Face aux Etats-Unis, première puissance économique et militaire du monde, d'un côté et à la Chine aux ambitions dominatrices sur la vaste Eurasie, de l'autre côté, comment se situent l'Union européenne et les membres qui la composent ? Une puissance devant ces deux compétiteurs planétaires ou un enjeu ?

La puissance n'est pas le simple constat d'une force ou d'un potentiel, elle est dans l'acte et la volonté. A cet égard, la notion de puissance civile évoquée dans les lignes précédentes est une forme érodée de la

puissance qui confine à la référence morale.

Si les Etats-Unis avaient le plus grand intérêt au temps de la guerre froide à la constitution d'un ensemble européen occidental face à leur rival, l'URSS, la chute de celle-ci et l'essor de la Chine ont engendré une préoccupation moindre pour le vieux continent.

Il est bien certain que la décision du département d'Etat américain, intervenue au mois de janvier 2019, rétrogradant le rang diplomatique dévolue au représentant de l'Union européenne, passant du statut d'Etat membre à celui d'organisation internationale est un signe. Il dépasse certainement la seule vision de Donald Trump pour s'inscrire dans une conception plus pérenne de la politique étrangère américaine.

Dans sa relation avec les Etats-Unis, il se pose au moins deux questions pour l'Union dont les résolutions sont de sens opposé. D'une part, l'affirmation d'une indépendance et d'un pouvoir souverain face à une forme d'assujettissement qui tient notamment à l'extraterritorialité du droit américain et à ses conséquences sur les entreprises européennes et au rapport avec la Russie. D'autre part, s'agissant de la Chine et sa politique d'expansion, habile, l'Union ne doit-elle pas rechercher des convergences avec les Etats-Unis ?

Les réponses supposent que l'Union européenne puisse définir un intérêt commun. Or, il apparaît bien que les positions nationales soient bien écartées les unes par rapport aux autres. La Pologne et les pays baltes, par exemple, marqués par leur histoire vis-à-vis de la Russie, ce qui est compréhensible, entretiennent des relations privilégiées avec les Etats-Unis. Pour des raisons économiques, d'autres membres de l'Union sont friands des investissements chinois sans pour autant se distancer de l'Amérique.

L'autre défi, donc, aussi bien d'ordre géoéconomique que géopolitique est celui représenté par la Chine vis-à-vis de laquelle les préoccupations s'éveillent sans qu'elles soient réellement partagées par tous. A la base figure le projet chinois d'une *Nouvelle route de la soie* et ses conséquences. Lancé en septembre 2013 à Astana par le Président Xi Jinping, le projet vise à relier par des voies terrestres et maritimes les deux extrémités de cet immense ensemble eurasiatique. Certes nul ne sait quel sera l'aboutissement réel de ce projet mais il pourrait permettre un degré d'intégration économique entre l'Orient chinois et l'Occident européen au grand bénéfice de l'Empire du Milieu compte-tenu de la puissance qu'il a acquise. Raisonant trop souvent à courte vue et empreint d'une conception dogmatique du libre-échange, les autorités de l'Union et les gouvernants n'ont pas perçu dès l'origine les enjeux et les risques. Les programmes de privatisation des actifs publics, particulièrement en Grèce et au Portugal, ont permis aux investisseurs chinois de s'accaparer des éléments stratégiques. Ainsi le port du Pirée est devenu une concession attribuée à des investisseurs chinois. Le Pirée est le débouché prévu pour l'axe maritime de *la Nouvelle route de la soie* qui doit permettre grâce à une liaison ferroviaire d'irriguer commercialement l'Europe centrale. Dernièrement l'Italie, dans une situation économique et financière relativement difficile qui n'est pas sans lien avec son appartenance à la zone euro et ses contraintes à annoncer son adhésion à *l'Initiative Route et ceinture* (les Nouvelles routes de la soie) à l'occasion de la visite dans la péninsule du président Xi Jinping les 22 et 23 mars 2019.

Si cela reste encore une hypothèse lointaine, aléatoire, le risque de subordination économique de l'Europe à la Chine n'en est pas moins présent. Le circonscrire exige une réponse collective. La crainte exprimée par MacKinder dans sa conférence de 1904 d'une domination de l'Eurasie exercée par une puissance au cœur du continent est-elle en voie de se réaliser ? La Chine et son emprise sur l'Asie centrale se substituerait alors à l'Empire russe, adversaire désigné par MacKinder. Repoussée de l'Eurasie, l'Amérique serait alors contenue sur son île-continent.

Devant l'ampleur de ces enjeux, des réponses collectives s'imposeraient dans le seul intérêt des peuples européens et de leur avenir. Force est de constater que dans la situation présente l'esquisse d'un intérêt collectif est loin d'être dégagé. Bien sûr, il y a des intérêts nationaux parfaitement compréhensibles, sources de divergences profondes. Mais aussi le dogmatisme qui prévaut dans l'esprit des dirigeants de l'Union et l'idée qu'ils se font de ce que doit être le monde constituent autant d'obstacles à une appréhension effective des réalités.

° °
°

Toute politique européenne et toute proposition en ce domaine doivent être fondées sur une vision qui prendra en compte la complexité des facteurs qui pèsent sur le jeu européen et les équilibres à rechercher à l'intérieur et à l'extérieur de l'ensemble européen. L'organisation présente qu'est l'Union européenne, entreprise idéologique, pour une part, traversée par des antagonismes affichés mais aussi par des

oppositions plus sournoises n'est pas appropriée, il faut le reconnaître, pour une défense de l'intérêt des peuples européens, ce qui devrait être son objectif et ce qu'elle refuse.

Pour autant faut-il renoncer à une organisation politique de l'Europe ? Déjà, d'un point de vue économique, elle est fortement intégrée et un recul n'est pas envisageable. Le Royaume-Uni, lorsqu'il aura quitté l'organisation politique demeurera inséré dans l'économie continentale du fait notamment des chaînes de valeur de plus en plus transverses. Bien sûr, l'économie, en général, ne saurait être confondue avec la monnaie, en particulier, pour laquelle s'agissant de l'euro des mutations s'avèrent indispensables afin d'éviter une crise fatale moins pour l'euro que pour les économies qui le sous-tendent.

Toute forme d'organisation européenne peut-être rejetée mais il y a plus d'un demi-siècle, le Président de la République de l'époque, chantre de l'indépendance nationale reconnaissait donc *qu'il est absolument normal que s'établisse entre les pays occidentaux une solidarité. C'est cela l'Europe...* Compte-tenu des bouleversements géopolitiques intervenus depuis lors, cette solidarité entre les pays d'Europe doit s'étendre sur le vaste ensemble territorial allant de l'Atlantique aux frontières de l'ancien empire russe en entretenant avec ce dernier les relations étroites qu'une politique étrangère avisée impose.

A l'évidence, quelques projets industriels aussi importants qu'ils soient ne sauraient être considérés comme une forme d'organisation au sens où le terme doit être entendu.

La France, nation millénaire, longtemps puissance dominante sur le continent, au rayonnement culturel sans pareil, se doit de proposer un destin à cette Europe. Mais fidèle à la grandeur passée, ce destin doit se définir dans l'esprit de Westphalie, respectueux des souverainetés et ayant pour socle l'intérêt national, associé, dans un équilibre à définir, à celui de l'ensemble des nations européennes, rejetant par la même la chimère d'une entreprise mondialiste comme la voulait Jean Monnet.