



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

Les évolutions de l'intégration européenne : de 1945 à la guerre d'Ukraine


Fondation Pierre du Bois
pour l'histoire du temps présent

Gilles Grin *

Intégration économique et politique en Europe après 1945

Le placement de l'intégration économique au centre du projet politique d'intégration en Europe était le seul chemin possible après la Seconde Guerre mondiale. Des organisations régionales ou internationales avaient été créées entre 1945 et 1949, comme l'OTAN dans le but de protéger l'Europe occidentale de la menace communiste et de permettre la coopération transatlantique en matière de sécurité, ou bien l'OECE (ancêtre de l'OCDE) afin de favoriser la réorganisation économique européenne et la distribution de l'aide américaine. Le Conseil de l'Europe quant à lui aurait pu être le projet politique phare de l'Europe dans la continuation du Congrès de La Haye en 1948, mais il régnait une division entre les unionistes qui souhaitaient garder tout le pouvoir souverain aux mains des États individuels et seulement coopérer dans certains domaines, et les fédéralistes qui eux entendaient tirer les leçons des deux guerres mondiales en changeant la nature du système politique européen. D'ailleurs, certaines idées fédérales pouvaient être extrêmes en proposant de se débarrasser des États nations, ces constructions politiques vues comme à l'origine des maux de l'Europe. D'autres fédéralistes, pour qui une telle chose était impossible à réaliser, voulaient trouver un moyen de faire s'exercer la souveraineté des États nations d'une nouvelle manière, en agissant en commun. Du fait de ces différences, et puisque les décisions du Conseil de l'Europe devaient (et doivent toujours) se prendre à l'unanimité, c'est le plus petit dénominateur commun qui remporta la partie, et le Conseil de l'Europe resta une structure intergouvernementale. Bien entendu, cette organisation a accompli un travail très important sur bien des sujets, notamment sur les questions de droits de l'homme par le biais de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe a aussi été à l'origine de beaucoup de conventions internationales sur divers sujets. Mais sa philosophie de construction a limité son champ d'action politique.

En 1950, plusieurs organisations étaient déjà en place en Europe, mais il n'y avait pas d'organe supranational, et il n'y avait pas de solution à l'antagonisme historique franco-allemand. C'est là qu'intervint Jean Monnet avec son projet de créer une nouvelle communauté basée sur la mise en commun des industries du charbon et de l'acier. En ce temps-là, le charbon et l'acier représentaient des ressources vitales pour les pays européens, se trouvant au cœur de l'industrie d'armement des États. Dans l'idée de Jean Monnet, mettre en commun la gestion de ces ressources permettait d'éviter l'émergence d'un nouveau conflit, puisque les États ne gardaient pas leur production pour eux tout seuls. Le charbon et l'acier allaient être utilisés de manière commune, dans une nouvelle organisation avec de nouvelles règles. Cela voulait dire, en somme, que l'on a réussi à transformer une industrie de guerre en industrie de paix.

L'idée de Jean Monnet, endossée par le ministre français des Affaires étrangères Robert Schuman puis par le gouvernement de la République, limitait la coopération aux deux domaines stratégiques précités afin que les États pussent se mettre d'accord. Les pays concernés n'étaient au début que six – le plus important étant que la France et l'Allemagne se réconciliasent par ce projet commun. Les pays du Benelux ainsi que l'Italie se joignirent au mouvement, et un nouveau type d'organisation fut créé. Bien entendu, le fonctionnement de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) était moins supranational en pratique que sur le papier, mais tout de même, ce fut la première expérience d'un genre nouveau de relations entre États basées sur le droit et des institutions communes novatrices en mesure de faire émerger l'intérêt commun. Tout n'était pas parfait, mais la CECA fonctionnait suffisamment bien pour donner envie à ses États membres de continuer l'expérience. Cela donna le courage pour aller de l'avant, en premier lieu par la création de deux nouvelles communautés en 1958 : Euratom et le marché commun. Ces communautés étaient un peu plus intergouvernementales que la CECA avec l'idée d'une méthode communautaire empruntant certaines caractéristiques au fédéralisme, mais n'entamant que modestement la souveraineté individuelle de chaque État. Avec cette méthode, il n'y avait pas de gouvernement commun à proprement parler. Cette fonction était exercée conjointement par la Commission et les États membres.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

Encore aujourd'hui, la Commission est moins qu'un gouvernement, puisque les États membres ne voulaient pas d'un État fédéral européen, et ont donc conservé des pouvoirs d'impulsion, d'exécution et de contrôle au travers du Conseil (et plus tard aussi du Conseil européen composé des chefs d'État ou de gouvernement nationaux). Un Parlement européen (appelé initialement Assemblée) était aussi présent dès le début de l'Europe communautaire, ce qui rapprochait la construction européenne d'une forme fédérale, avec une chambre représentant les citoyens à côté d'une représentation des États membres à travers le Conseil. Mais là encore, les pouvoirs du Parlement européen ont été longtemps très limités et ses membres ne furent pas élus au suffrage universel direct avant 1979. Les différents traités signés au fil des décennies devaient aussi être adoptés unanimement, ce qui était la caractéristique d'un système confédéral.

La construction européenne a toujours été une réalité extrêmement politique, car l'idée des Pères fondateurs était de rendre toute guerre impossible sur le continent européen, et le chemin économique était la seule possibilité à ce moment-là de l'Histoire, permettant de créer progressivement un espace économique intégré, source de prospérité accrue, et de développer les solidarités de fait entre États membres. Cette manière de faire a très bien fonctionné jusqu'au début des années 1990.

Une construction réorientée dans les années 1990

Bien entendu, il y a eu périodiquement des crises et des difficultés, parce que l'intégration communautaire était une idée nouvelle basée sur la volonté des États. Or les philosophies politiques nationales prévalant en matière d'intégration européenne n'étaient pas toujours en phase les unes avec les autres. Parfois, c'étaient des chocs externes qui étaient à l'origine de difficultés. Mais tout de même : de nouvelles politiques furent développées, de nouveaux États adhèrent, ce qui démontrait un succès certain.

Au tournant des années 1990, une nouvelle ère s'est ouverte du fait de l'avancement de l'intégration économique et de la fin de la guerre froide. Cela créa le besoin de penser à accueillir de nouveaux États membres issus de l'ancien bloc de l'Est. Cependant, les Communautés européennes n'étaient à l'époque pas assez robustes institutionnellement parlant, il fallait donc approfondir l'intégration avant de penser à les élargir. Certains ont prétendu que l'élargissement a été trop rapide et qu'il aurait fallu attendre des approfondissements préalables supplémentaires, mais l'on peut rétorquer à cela que certains blocages existaient bien avant le grand élargissement vers l'Europe centrale et orientale. Les trois traités signés dans les années 1990 et au début des années 2000 (Maastricht en 1992, Amsterdam en 1997 et Nice en 2001) montrèrent à quel point il était difficile d'aller vers une union politique aboutie, de développer de nouvelles politiques dans le sens régalien du terme, par exemple la politique étrangère, le commencement de la politique de sécurité et de défense commune, toutes les mesures concernant la suppression finale des frontières intérieures, la gestion des frontières extérieures, le mouvement des citoyens non-européens, les questions d'asile, etc. Toutes ces questions sont politiques dans leur essence même.

Cela dit, ces traités et ces nouvelles règles étaient nécessaires puisque l'intégration européenne avait créé un marché intérieur étendu. Les frontières nationales n'avaient plus leur place dans ce marché, mais étaient utilisées par les États membres pour d'autres raisons, typiquement pour contrôler certains mouvements de personnes. C'est pourquoi ces frontières, en demeurant, avaient un coût. C'est sans doute là une réalité que le Brexit a permis de redécouvrir en 2020. On retrouve aussi aujourd'hui cette problématique avec la pandémie de Covid-19 : les politiques de santé sont restées largement des politiques nationales dans lesquelles les États membres gardent leur souveraineté. Ces États utilisent leurs frontières comme instrument sanitaire, ce qui recrée des obstacles et des frontières intérieures. Depuis 2020, si l'on souhaite passer d'un pays à l'autre, même pour quelques jours, c'est parfois devenu très compliqué. Personne ne penserait à faire quelque chose de tel entre la Saxe et la Bavière par exemple, parce que ce sont des entités qui appartiennent à un État ; mais l'Union européenne (UE) n'est pas un État, c'est un type particulier de fédération inaboutie, sans État fédéral, les États membres restent donc très forts et utilisent ce pouvoir. Cela montre que l'intégration européenne n'a pas été dans la direction de la construction d'une entité étatique européenne à partir des années 1990.

Le marché intérieur, théoriquement achevé à fin 1992, n'était pas un vrai marché sans intégration monétaire, puisque les fluctuations dans les taux de change intracommunautaires pouvaient avoir un grand impact – ce qui fut le cas pendant la crise de 1992-93. Une avancée en appelant une autre, les États membres ne voulaient pas stopper l'intégration car elle était incomplète, mais le prochain pas était autrement plus politique, et donc plus difficile. Il y avait également des appels à moderniser les institutions, pour donner plus de pouvoir au Parlement européen, et donc plus de démocratie au sein de l'UE. Certains États membres étaient plus sensibles que d'autres à ces questions, ce qui créa le débat. Il n'a pas été possible d'augmenter les pouvoirs du Parlement européen d'un seul coup, cela passa par plusieurs étapes.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

Dans les années 1990, la question européenne devint plus politique. Les citoyens ont pu voir de nouvelles normes apparaître dans leur quotidien, par exemple en ce qui concerne la libre circulation des personnes. D'autres champs de réglementation concernaient la protection des consommateurs, des travailleurs ou de l'environnement, questions centrales du marché intérieur. Les citoyens européens ont pu voir l'effet concret de toutes ces mesures dans leur quotidien : ce n'était pas seulement quelque réglementation technique sur la manufacture de tel ou tel produit, mais aussi des questions touchant au cœur de la définition d'un modèle économique et social d'ampleur toujours plus continentale. Au bout d'un moment, les politiques sociale et environnementale ne pouvaient plus être vues comme des politiques externes, c'étaient également des politiques qui faisaient partie du marché intérieur. Historiquement, l'Europe a été assez faible en ce qui concerne le développement d'une politique sociale, les débuts ont été lents, et certains prétendent qu'il n'existe aucune politique sociale en Europe, ce qui est évidemment inexact. En vérité, depuis plusieurs années, la politique sociale s'est de plus en plus développée.

De nos jours, la durabilité joue un rôle central dans le développement du marché intérieur européen : il n'est plus question seulement de réglementation sur tel ou tel produit, mais aussi de la manière de produire, de recycler, ou tout ce qui concerne la distribution. La question énergétique devient aussi centrale, comme on voit avec le projet de *Pacte vert* initié par la Commission européenne. Auparavant, la politique énergétique était limitée à certains champs spécifiques, mais restait plus ou moins une politique nationale. Ce n'est plus possible de nos jours : un pas vers l'intégration amène indéniablement de nouveaux besoins, et les défis mondiaux amènent aussi de nouvelles contraintes. Le processus doit évoluer, et les États membres s'en rendent compte, comme l'a bien démontré l'année 2020 avec la pandémie de coronavirus. Les États membres, qui ont d'abord eu un réflexe national de repli, ont bien vu que cela risquait de détruire le marché intérieur et que « penser national » n'était dès lors plus la solution. Ils se sont ainsi décidés à collaborer, par exemple en créant des mécanismes communs de répartition de certains matériels médicaux, en achetant conjointement des doses de vaccin, en réorganisant des chaînes d'approvisionnement et en cherchant à établir des chaînes de valeur redonnant une autonomie stratégique au Vieux Continent. Depuis une génération, la numérisation a aussi bouleversé de façon accélérée la vie économique et le fonctionnement de la société. L'UE a dû saisir à bras le corps les nombreux défis en la matière et discute par exemple actuellement de nouvelles règles pour encadrer les marchés et les services numériques.

Un monde en mutation rapide

Le monde est devenu de plus en plus complexe. Avec la fin de la guerre froide, on aurait pu penser que le monde allait être régi par la démocratie, l'économie de marché et la coopération internationale, mais ce n'est pas ce qui s'est produit : le monde est devenu plus géopolitique et le nationalisme a fait un retour en force. Voilà une réalité que l'on peut voir dans des pays comme les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde ou le Brésil. Tous ces pays sont aujourd'hui d'importants acteurs en termes économiques et politiques, et l'Europe ne peut être un acteur crédible que si elle parle d'une seule voix. L'UE est un acteur uni dans le domaine commercial depuis les débuts du marché commun, ce qui fait qu'elle peut avoir du poids dans ce domaine. Il existe le besoin d'avoir un négociateur commun (en l'occurrence la Commission) avec un mandat clairement défini. Les pratiques intergouvernementales sont dans ce cas mises de côté, il y a besoin de la méthode communautaire qui fonctionne efficacement quand il s'agit de politique commerciale. Un sérieux problème réside dans le fait que le multilatéralisme est aujourd'hui en crise et qu'il y a de plus en plus d'accords régionaux ou bilatéraux pour compenser ce fait nouveau. C'est là où le problème réside : bien que la Commission von der Leyen se soit présentée comme la Commission « géopolitique », l'UE n'a pas de compétences solides en matière de politique étrangère ; elle peut seulement agir si les États membres lui en donnent collectivement le pouvoir : si un État membre n'est pas d'accord, l'Union est impuissante. Certains acteurs ou commentateurs argumentent qu'il faudrait que cela change, et que les États membres devraient pouvoir déléguer à l'UE des compétences en matière de politique étrangère, auquel cas des décisions seraient prises par des votes à la majorité, mais c'est une question compliquée. Certains pays d'Europe centrale et orientale, qui ont vécu des décennies sous le joug communiste de Moscou, sont réticents à l'idée d'avoir une Union forte avec un pouvoir plus centralisé. Bien entendu, le populisme joue aussi un rôle dans cette question, comme en Hongrie ou en Pologne où certains leaders ont développé un discours sur la démocratie illibérale.

L'Europe des crises

Certains États membres de l'UE expriment depuis plusieurs années des idées divergentes en matière d'État de droit et en ce qui concerne les valeurs communes, les cas les plus notables étant la Hongrie et la Pologne. Cela crée des tensions internes, et donc de nouveaux défis de gouvernance. En effet, ces dix-sept dernières années, l'Union a connu une succession de crises. Ce sentiment de crise permanente est apparu dès 2005 avec le refus du traité constitutionnel, auquel se sont ajoutées d'autres strates telles qu'une



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

crise économique, financière et sociale, des crises de légitimité politique, la crise migratoire ou celle du Brexit. Récemment, c'est la crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19 qui a secoué l'Europe ainsi que le reste du monde. Il y a d'abord eu des conséquences négatives, mais, comme nous l'avons vu, l'Union a réussi à se mouvoir vers quelque chose de positif et à franchir un pas qui pourrait s'avérer historique dans la construction européenne. Une dette mutualisée a été créée afin de financer d'ambitieux plans de relance orientés notamment vers le numérique et la durabilité. Historiquement, cela s'est souvent vérifié : lorsque tout va bien, les choses ont de la peine à bouger ; lorsqu'une crise apparaît, la nécessité d'agir fait loi. Les États membres savent très bien qu'ils ne peuvent pas faire seuls certaines choses, et que si rien n'est fait, tout ce qu'ils ont construit patiemment risquera d'être remis en question.

C'est pourquoi on peut dire que si l'Europe est dans une crise sérieuse, et que personne ne sait quand elle sera terminée, l'Union a connu depuis les années 1990 de nombreux développements institutionnels et des élargissements, de nouvelles politiques ont été créées et l'environnement international a beaucoup changé. L'Union est devenue plus politique et c'est une nouveauté, mais elle garde une forme singulière qui ne ressemble à aucun État. Les citoyens européens ne peuvent pas comparer l'Union à un autre État, et il y a aussi beaucoup de démagogie. On entend souvent que lorsque quelque chose de bien est réalisé, c'est grâce aux gouvernements des États membres et aux dépens de « Bruxelles » ; et lorsque quelque chose va mal, c'est à cause de Bruxelles. Les citoyens n'ont pas suffisamment conscience de ce que fait l'Union et le manque d'un espace politique, culturel et médiatique commun se fait sentir. Malgré cela, le taux de participation aux dernières élections européennes, tenues en 2019, a augmenté pour la première fois, passant de 43 à 51 pourcents. L'extrême droite est devenue plus forte, mais pas tant que cela, et elle reste divisée. Les deux plus grands partis, de centre droit et de centre gauche, ont perdu des sièges et n'ont plus la majorité à eux deux, mais les centristes et les libéraux ont gagné du terrain, ainsi que les Verts. La constellation rappelle un peu celle de l'Allemagne, il faut une entente entre plusieurs partis pour atteindre une majorité ; cela rend les choses plus complexes. On fait face à une Union plus politique, qui certes doit affronter des crises, mais qui est capable de survivre et de se développer. Il n'y a bien sûr aucune garantie pour le futur, et le Brexit a été un choc immense, une grande menace pour l'UE, qui a en fin de compte accru l'unité des 27 États membres restants. Par conséquent, l'Union a été plus forte face au Royaume-Uni, et elle l'est aussi maintenant avec la Suisse, ce qui fait dire qu'elle devient un acteur plus puissant qui a la volonté de préserver ce qu'elle a accompli et d'être plus exigeante avec ses partenaires.

On ne sait pas de quoi le futur sera fait, surtout que l'Union est très sensible à ce qui se produit dans les États membres, particulièrement les plus grands. Si Éric Zemmour ou Marine Le Pen devenait par exemple président(e) de la République française, cela aurait de grands retentissements au sein de l'UE. Cette dernière ne disparaîtrait sans doute pas, mais pourrait en pâtir sérieusement – créant ainsi un effet boule de neige et paralysant potentiellement les possibilités d'avancer, mais pour combien de temps ? Même si Mme Le Pen ou M. Zemmour était élu(e), leur parti respectif aurait-il une majorité à l'Assemblée nationale, ou celle-ci serait-elle fragmentée ? L'UE pourrait-elle survivre cinq ans sans changements ? Le nœud du problème réside en fait dans les mouvements politiques « surprise » dans les grands États membres de l'Union. Le cas de la France est donné à titre illustratif, il pourrait en être de même en Italie par exemple.

Dans un État fédéral comme les États-Unis ou la Suisse, ces changements politiques au sein des États ou cantons n'ont que peu d'importance, car ces entités ont leurs propres compétences et le système politique fédéral est préservé des soubresauts politiques régionaux. Pour l'UE, c'est plus important car les États membres, afin de préserver leur souveraineté, n'ont jamais voulu qu'un État fédéral apparaisse. De ce fait, la construction institutionnelle de l'UE leur donne plus de voix, les États membres peuvent plus facilement bloquer les choses – ce qui fait que la véritable faiblesse de l'UE réside dans les soubresauts politiques de ses États membres.

Intérêt national et bien commun

Beaucoup de choses dépendent de la perception qu'ont les citoyens. On peut être vraiment convaincu, en regardant la situation, que dans le domaine international il pourrait y avoir tant de biens communs et un intérêt à agir ensemble pour les pays, mais bien sûr, cela a pour conséquence qu'un État ne sera plus en mesure de dire dans chaque cas « Sur ceci je suis d'accord, sur cela je ne le suis pas ». L'idée en se dotant des outils permettant de créer ce bien commun est que les pays se détachent des enjeux individuels et acceptent qu'avec le vote majoritaire, parfois ils gagneront et parfois ils perdront. C'est pourquoi il demeure de nombreux garde-fous au sein de l'UE, et des cas où l'unanimité est requise dans le vote du Conseil ou du Conseil européen, où la pratique est plutôt de rechercher le consensus. Il est légitime de penser que cela empêche (ou retarde) la prise de conscience de l'existence de ce bien commun.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

Un autre domaine pourrait porter sur la manière d'aider l'économie d'un État membre à croître. Le défi de la durabilité rend certes les choses plus compliquées, mais sinon l'idée est simple ; dans un pays comme les États-Unis, on utilisera la politique monétaire et la politique budgétaire, et elles se complètent, et aideront à créer de la croissance et de l'emploi. En Europe, avec le traité de Maastricht, il y avait le projet de créer une union économique et monétaire, mais dans les faits, il s'agissait plutôt d'une union monétaire avec une banque centrale européenne indépendante et une politique monétaire unique orientée vers la stabilité des prix. Si l'on regarde, il peut apparaître étonnant que l'Allemagne ait accepté dans les années 1990 que la politique monétaire soit transférée au niveau européen. Le pays de Goethe a accepté ce transfert principalement pour des raisons politiques du fait de dirigeants comme Helmut Kohl, qui avaient une vision large des choses et qui ont en contrepartie fait le sacrifice de la politique monétaire nationale. Dans la dernière décennie, le pays a été mécontent de plusieurs décisions en matière de politique monétaire, par exemple dans l'assouplissement quantitatif. La BCE a rendu beaucoup d'argent disponible pour prévenir un effondrement économique. La Bundesbank allemande a elle plutôt tendance à être plus conservatrice. Les nouvelles politiques sont plus expansionnistes et décidées dans l'intérêt de tous les pays ; la BCE n'agit pas seulement pour l'Allemagne, mais pour toute la zone euro.

En ce qui concerne la politique budgétaire, il n'y avait pas de consensus de ce type, et ces politiques sont restées dans les faits complètement nationales pendant deux décennies. La crise de 2008 a été cataclysmique, et les politiques budgétaires nationales, après le sauvetage du système bancaire et financier, ont eu tendance à être conservatrices et non coordonnées. Cela a eu des effets néfastes sur la reprise de l'Europe, en particulier sur les États membres les plus faibles comme la Grèce ou Chypre. D'autres pays comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal ou l'Irlande ont beaucoup souffert. Pourtant, en raison des défis à relever, de nouveaux mécanismes d'aide aux pays en difficulté ont été créés, signifiant un renforcement de la solidarité au sein de l'Union. Après la pandémie de coronavirus, une crise sanitaire sans précédent depuis un siècle, l'UE, agissant par l'intermédiaire de la Commission, s'est vu accorder le droit d'émettre des titres d'emprunt avec le nouveau programme *Next Generation EU*. Tous les États membres ont accepté le fait qu'il fallait renforcer la solidarité d'ensemble. Une partie de l'argent est distribuée sous forme de prêts, et une autre sous forme de subventions. Cela signifie que les pays économiquement les plus forts, comme l'Allemagne ou l'Autriche, les Pays-Bas et les pays nordiques, ont accepté, même si cela ne leur plaisait pas, une sorte de commencement d'une union de transferts, officiellement limitée dans le temps. La prochaine étape sera de savoir si cela sera renouvelé dans le futur. Il est trop tôt pour le dire, mais il y aura une forte pression et des luttes politiques homériques sur cette question. Cela fait également avancer l'idée d'une politique budgétaire et fiscale mieux coordonnée entre les États membres. La difficulté de créer ces nouvelles politiques communes est évidente, mais l'Europe de la politique monétaire et budgétaire coordonnée se rapproche un peu plus des États-Unis.

Il existe des biens communs, que ce soit en économie ou en politique, mais il s'agit de les comprendre et d'opérer un changement intellectuel et culturel pour les reconnaître. Car les politiques économique, monétaire et budgétaire dépendent beaucoup de la culture et des idées des États membres, de leurs valeurs politiques et de leur processus de prise de décision. Lorsqu'un État membre faisait précédemment face à une crise économique, il pouvait utiliser par exemple la monnaie et la dévaluer. Avec la naissance de l'euro cece n'a plus été possible, et avec le début de la crise au tournant des années 2010 sont apparues de nouvelles règles. Si un pays souffre de déséquilibres budgétaires trop importants, il doit s'expliquer, présenter des plans pour montrer que ce n'est que temporaire. La Commission doit également donner un avis. Les Parlements nationaux votent les budgets, mais si la Commission estime qu'il y a un gros problème, elle peut en référer au Conseil et ouvrir une procédure d'infraction contre les gouvernements nationaux concernés. Il y a donc de plus en plus un regard européen sur ces questions purement nationales par le passé. Cela signifie que de plus en plus les pays doivent faire attention à ce que font les autres, et se justifier auprès des institutions européennes. Bref, les grandes politiques publiques précédemment dans les seules mains des États sont de plus en plus mises en réseau, c'est-à-dire en d'autres mots européanisées.

Ces développements sont potentiellement considérables, mais prennent du temps. Le mouvement est progressif et se construit étape par étape, mais à l'échelle de l'histoire, c'est très rapide. Les États-Unis, par exemple, se sont déclarés indépendants en 1776, ont obtenu leur indépendance des Britanniques par le traité de Paris en 1783, leur Constitution a été rédigée en 1787 et est entrée en vigueur en 1789, mais pendant très longtemps les États fédérés ont gardé de nombreuses compétences. L'État fédéral a pris de l'importance petit à petit, notamment avec la guerre de Sécession, puis à la fin du XIXe siècle avec le combat contre les trusts, avec la Première Guerre mondiale, le New Deal, la Seconde Guerre mondiale et la guerre froide. Cela prend du temps, mais à l'échelle de l'Histoire, les développements au niveau de l'UE sont assez rapides.

Les défis du fédéralisme



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

Lorsqu'un pays possède un système fédéral, il a tendance à l'apprécier – par exemple l'Allemagne, l'Autriche ou, en dehors de l'UE, la Suisse. Cette forme de gouvernance politique signifie garder le pouvoir au niveau le plus bas possible, et de ne le déplacer vers le haut que lorsqu'il existe un besoin avéré. Les communes, c'est-à-dire les villes et les villages, font des choses importantes en Suisse, puis viennent les collaborations intercommunales, ensuite il y a les cantons qui possèdent la compétence par défaut, puis il existe des coopérations intercantionales, et enfin il y a l'État fédéral. Au cours de l'histoire, le niveau fédéral a gagné de plus en plus de pouvoirs mais cette philosophie du fédéralisme, pour les gens qui la pratiquent, est un bon système parce qu'il est ascendant, on ne place pas par défaut tous les pouvoirs au sommet. Dans certains pays d'Europe, par exemple en France, c'est la logique inverse qui prévaut. La décentralisation n'est pas le fédéralisme. Lorsqu'on parle de fédéralisme au niveau européen, l'idée qui émerge est souvent celle d'un pouvoir centralisé à Bruxelles.

Il y a beaucoup de malentendus sur ce qu'est le fédéralisme, et sur le mot lui-même. Le terme est probablement inutilisable en Europe tant il y a de malentendus et d'idées négatives. Bien sûr, dans la pratique, l'UE est une construction particulière, et il y a certaines dimensions fédérales, par exemple le Parlement qui partage le pouvoir législatif avec le Conseil de l'Union ; la Commission qui est une sorte d'organe exécutif central, mais qui est moins qu'un gouvernement ; la Cour de Justice de l'UE, qui est une sorte de cour suprême, mais il y a de fortes critiques et parfois de la démagogie à l'encontre du droit européen et de sa primauté sur les droits nationaux. Ces menaces, si elles devenaient persistantes et généralisées, pourraient progressivement saper cet ordre quasi-fédéral. Certaines politiques européennes sont fédérales, comme la politique monétaire : pour toute prise de décision doivent se réunir les six membres du directoire de la BCE ainsi que les gouverneurs des banques centrales nationales des États membres appartenant à la zone euro. Les décisions sont prises ensemble au vote majoritaire au sein de ce conseil des gouverneurs. Dans le cas d'autres politiques européennes, la Commission joue un rôle important de proposition, d'exécution, et de contrôle, mais les États membres restent puissants – c'est toute l'idée de la méthode communautaire.

Dans d'autres domaines, la politique européenne est totalement intergouvernementale. Pour toute ratification d'un nouveau traité, il faut l'unanimité des États membres. Afin de contourner cet écueil et face à l'urgence de la situation, certaines décisions ont été prises par des traités dits intergouvernementaux pendant la crise du début des années 2010. Ces traités doivent être ratifiés par un certain nombre d'États membres (et non plus à l'unanimité) pour entrer en vigueur, et ils s'appliquent ensuite à ces États membres ; un pays qui souhaite rester en dehors peut le faire, mais sans bloquer les autres. Cela crée des complications dans la gestion, notamment pour articuler ces traités intergouvernementaux avec les autres politiques et institutions communes. Mais l'UE est très créative en termes juridiques et institutionnels. Il y a d'ailleurs l'idée d'intégrer à l'avenir ces traités intergouvernementaux dans l'ordre communautaire, mais cela peut prendre du temps. D'une certaine manière, cette façon de faire peut paraître désordonnée, mais c'est la façon que les pays ont trouvée pour avancer ensemble.

La conception constitutionnelle de l'Union fait que pour toute nouvelle révision des traités, il faut l'unanimité des États membres. Le fait que l'unanimité soit parfois nécessaire pour les pays au sein du Conseil, par exemple en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense ou de politique fiscale, rend très difficile la prise de décisions. Cela change également la dynamique des négociations, car si un pays sait qu'il possède un droit de veto, il peut dire non dès le début et ne faire aucun compromis. Lorsqu'il y a un vote à la majorité qualifiée (55 % du nombre des États représentant 65 % de la population de l'Union), un pays peut toujours négocier et essayer d'obtenir un compromis, mais il est moins menaçant qu'avec un droit de veto. Cela change la dynamique du consensus et rend les pays plus accommodants, ce qui est très important. La méthode de l'Union est une sorte de synthèse de tout cela : il y a des attributs fédéraux, mais aussi intergouvernementaux. Cela fait de l'Union une structure spéciale, qui se différencie d'une organisation internationale ou d'un État fédéral.

La cohésion interne de l'Union : un défi vital

La peur d'être perdant dans le processus d'intégration n'est pas nouvelle. On craignait déjà il y a longtemps que certaines régions périphériques ne soient prélévées. C'est pourquoi une politique régionale a été lancée dans les années 1970 et s'est développée à d'autres étapes du processus d'intégration. Lors du boom de l'intégration économique coïncidant avec la mise en œuvre du programme d'achèvement du marché intérieur entre 1985 et 1992, les pays qui craignaient de perdre au change ont décidé de faire pression pour obtenir plus de politique régionale et de solidarité entre les régions. C'était une sorte de pacte politique selon lequel il y aurait effectivement plus d'intégration économique, mais aussi plus de politiques communes et de solidarité en matière territoriale et sociale.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

Avec l'intégration monétaire, ces craintes sont restées. Avant l'euro, certains pays plus faibles économiquement pouvaient toujours avoir recours à la dévaluation de leur monnaie en temps de crise. Avec l'union monétaire, ce procédé n'est plus possible. C'est pourquoi les mécanismes d'aide et les transferts sont devenus l'une des dimensions de l'union économique et monétaire : on ne peut pas tout baser sur la restructuration économique et la libre circulation des personnes ; il faut faire plus. C'est pourquoi, après la crise de 2008, quelques nouveaux mécanismes ont été créés pour aider les pays affaiblis.

Cependant, ces mécanismes étaient limités, il s'agissait de prêts conditionnels et non de subventions. Les pays du Sud n'étaient pas satisfaits et ont eu le sentiment de souffrir davantage de la crise que les pays du Nord, qui étaient indûment sévères à leur égard. En Grèce par exemple, cas extrême, le produit intérieur brut a diminué de 25 %, le chômage a atteint un quart de la population active. Bien sûr, la politique économique de la Grèce dans les années 2000 n'y était pas complètement étrangère, du fait du manque de réformes économiques par exemple ou parce que le pays n'a pas profité de la manne des taux d'intérêt bas subséquente au passage à l'euro. Mais des institutions financières basées dans d'autres États membres ont aussi pris de trop grands risques en Grèce et ont dû être renflouées durant la crise.

Cette crise originellement exogène à l'Europe a été plus sévère à l'égard des entités les plus faibles, ce qui a créé beaucoup de tensions ; les pays du Nord ont eu tendance à profiter beaucoup du marché intérieur. Le pays qui en bénéficie le plus ne fait d'ailleurs pas partie de l'Union : la Suisse n'a pas un accès total, mais le pays jouit d'une économie très forte avec beaucoup d'industries importantes. L'Allemagne a également beaucoup profité du marché intérieur, et les tensions sont devenues significatives au cours de la dernière décennie. Lorsque la crise sanitaire a touché l'Europe, il s'agissait là encore d'une crise exogène, mais qui a touché tout le monde. Les pays du Sud étaient à nouveau fragilisés, car leurs finances publiques et leur système social et de santé étaient plus précaires. Les tensions ont atteint leur paroxysme au printemps 2020 ; cela n'aurait pas pu durer ainsi. Heureusement, les pays économiquement plus forts ont compris plus tôt qu'une décennie auparavant que la solidarité était nécessaire dans des moments extrêmes : que si vous êtes dans une entreprise avec d'autres, même si vos partenaires ont commis des erreurs à un moment donné, vous devez vous demander si vous avez un projet commun, un destin commun, si vous voulez marcher ensemble et si vous vous sentez plus proches d'eux que d'autres parties du monde. Les négociations lors de la réunion du Conseil européen de juillet 2020 ont été très difficiles, durant quatre jours, mais l'Union en est ressortie avec de nouvelles décisions, de nouvelles politiques et plus de solidarité. Le résultat n'était pas seulement une gentillesse envers le Sud, mais il y a eu un accord, qui a probablement aidé et sauvé l'Union. Si on en était resté au *statu quo* du début de la crise sanitaire en mars 2020, l'Europe se dirigeait droit dans le mur.

La question de la cohésion interne, de la solidarité est vraiment une question clé. Les pays européens et leurs institutions communes ont toujours été capables de trouver une sorte de contrat social entre eux pour que l'intégration économique soit accompagnée de cette nouvelle dimension éminemment politique. La construction européenne a définitivement cessé d'être une question réservée à des initiés. Le Conseil européen et le Conseil devront éviter d'être le lieu où les pays montrent en permanence leur égo et leur individualisme. Il s'agira de développer un espace politique, médiatique et civilisationnel plus intégré. À côté de la question cruciale de la cohésion interne de l'Union, les défis extérieurs demeureront fondamentaux. Le monde est devenu plus multipolaire et moins multilatéral ; certains acteurs extérieurs essaient de diviser les Européens pour mieux les contrôler ou les neutraliser. En fin de compte, personne ne sait de quoi l'avenir sera fait, mais les défis immenses qui se présentent devront être pris très au sérieux et gérés à l'aune de l'intérêt commun.

Post-scriptum : l'Europe en guerre

Quelques jours après l'achèvement des sections précédentes de ce papier, l'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie débutait. La date du 24 février 2022 restera tristement célèbre dans l'histoire. Le présent post-scriptum est rédigé après une semaine de guerre, une éternité déjà pour les victimes de cette agression tandis que le pire semble malheureusement devant elles. Malgré certains efforts de propagande, les faits demeurent. L'Ukraine est le pays agressé et la Russie est l'État agresseur. Le peuple russe ne pouvant s'exprimer librement, il est difficile de savoir ce qu'il aurait à dire. Il s'agit bien ici d'une guerre aux facettes multiples. Ces événements marquent le retour du tragique dans l'histoire européenne et établissent le commencement d'une nouvelle ère dans les relations internationales.

La guerre en Ukraine est un choc moral et humain. Elle marque la violation la plus grave possible du droit international. C'est aussi la violation de l'engagement pris par la Russie, en vertu du mémorandum de Budapest signé en 1994, de ne jamais attaquer l'Ukraine en échange de l'abandon par cette dernière de la partie des armes atomiques de l'ex-URSS qu'elle conservait sur son territoire.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

L'agression russe marque le dynamitage de l'ordre de sécurité européen longuement négocié entre l'Est et l'Ouest à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, à Helsinki, de 1973 à 1975. Au niveau international, le Conseil de Sécurité des Nations Unies se voit bloqué par le droit de veto de la Russie, membre permanent du Conseil. L'Assemblée générale a elle condamné l'agression russe, mais sans que cela puisse avoir des effets concrets. La Cour internationale de justice se met en branle, mais sans avoir les moyens de mettre concrètement en œuvre un futur jugement.

Les crises récentes ayant touché l'Europe et le monde marquent le retour du tragique dans la vie de l'humanité. Le XXI^e siècle est à plusieurs égards une continuation du siècle précédent. La crise économique et financière ayant débuté en 2008 ainsi que les conséquences économiques de la pandémie de coronavirus en 2020 nous ont ramenés aux années 1930. La crise sanitaire internationale du Covid-19 nous a ramenés à la pandémie de grippe de 1918-21. La guerre en Ukraine nous ramène elle à l'ère de la Seconde Guerre mondiale, donc à l'époque d'avant 1945. La violence armée qu'avait connue l'ex-Yougoslavie dans les années 1990 était déjà une tragédie humaine en Europe, mais sans répondre aux caractéristiques d'un conflit armé interétatique classique.

La situation que nous vivons est à la fois dramatique et historique. Le fait que le président russe Vladimir Poutine ait brandi en outre des menaces nucléaires mi- implicites mi- explicites rajoute encore à la gravité de la situation. Comme l'a bien rappelé le ministre français de l'Europe et des Affaires étrangères Jean-Yves Le Drian, l'OTAN est aussi une alliance nucléaire. Heureusement que le pire des scénarios n'est pas le plus certain : une troisième guerre mondiale, cette fois-ci avec l'emploi d'armes atomiques, pourrait bel et bien signifier la fin de l'humanité.

Il est glaçant de penser que beaucoup dépendra d'un seul homme, le président de la fédération de Russie, froid calculateur, cynique et prêt à prendre de grands risques. Cependant, l'unité des Européens a été plus forte qu'anticipée par le Kremlin. Et la résistance des Ukrainiens, commençant par leur président, est héroïque. Elle ne pourra peut-être pas empêcher la victoire militaire russe, mais elle est de nature à la ralentir. Pendant ce temps beaucoup de choses pourraient changer, également en Russie même.

Si l'invasion militaire de l'Ukraine devait aller à son terme, la Russie viserait certainement à placer un gouvernement fantoche à Kiev. Or l'expérience historique montre qu'il peut être facile à une grande puissance de vaincre sur le champ de bataille, mais que les choses peuvent devenir ingérables par la suite dans un contexte d'occupation militaire. L'Ukraine avait regagné son indépendance en 1991 dans le cadre de la dissolution de l'Union soviétique, et cela d'une façon pacifique. L'Ukraine, pays divers, aurait idéalement pu établir un trait d'union entre l'Ouest et l'Est. Même si l'Ukraine connaissait des difficultés en matière de performance économique et de corruption, elle est devenue une démocratie au centre de l'Europe. Nul doute que le mouvement d'attrait grandissant exercé par l'Ouest sur l'Ukraine depuis deux décennies va se trouver renforcé dès lors que les Ukrainiens retrouveront la liberté de choisir leur destin. La guerre cruelle et injuste qui a débuté en février 2022 risque fort bien de sceller un schisme entre Ukrainiens et Russes, deux peuples jusque-là quasi-fraternels. L'ambition ukrainienne d'adhérer à l'OTAN et à l'UE ne devrait certainement pas faiblir.

Comme souvent, les motivations russes pourraient résulter de la perception d'une fenêtre d'opportunité. L'Ukraine a déjà été largement perdue en 2014, les années 2010 ont été économiquement plus difficiles pour la Russie que la décennie précédente. Avec une contestation rampante en Russie et une gestion sanitaire critiquable de la crise du Covid, le pouvoir a pu se laisser tenter par une fuite en avant. La vision de l'existence d'une fenêtre d'opportunité peut aussi être renversée : les émeutes du Capitole en janvier 2021 et le retrait américain chaotique d'Afghanistan en août de la même année ont pu donner l'impression que les États-Unis vivaient une décomposition accélérée de leur pouvoir ; et les Européens ont sans doute été perçus comme divisés et faibles. Le président russe est au pouvoir depuis 22 ans. On s'interroge sur le rôle si crucial d'un seul homme dans le système russe d'aujourd'hui. On sait au moins depuis le discours de 2007 de Vladimir Poutine à la Conférence de Munich sur la sécurité que le président russe possède un agenda politique visant à restaurer la Russie comme grande puissance globale. Le budget militaire a été quadruplé. Une armée forte et moderne, dotée aujourd'hui d'environ 850'000 hommes, a été reconstituée. Au début des années 1990, la Russie a hérité de l'ensemble des armes atomiques de la défunte URSS. Le corollaire en a été que l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan ont accepté de renoncer aux armes nucléaires stationnées sur leur territoire.

Le système européen de sécurité avait déjà connu des crises dans l'après-guerre froide. Si l'on remonte à 2008, on trouve la guerre entre la Géorgie et la Russie, résultant schématiquement de l'aventurisme géorgien et de la volonté américaine d'intégrer la Géorgie et l'Ukraine à l'OTAN. C'était alors l'opposition de la France et de l'Allemagne, qui estimaient ces intégrations trop dangereuses, qui avait empêché la manœuvre. En 2014 survint la révolution dite de Maïdan, conduisant au changement de pouvoir à Kiev. L'État



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

ukrainien s'opposait dorénavant à la Russie, ce qui conduisit à la réaction russe d'annexer unilatéralement la Crimée, contre le droit international, et de prendre de fait le contrôle d'une partie du Donbass à l'Est de l'Ukraine. Quelques jours seulement avant l'invasion du 24 février 2022, la Russie a reconnu l'indépendance des républiques auto-proclamées de Donetsk et de Lougansk, contribuant à l'escalade conflictuelle avec l'Ukraine et l'Ouest.

L'OTAN, créée en 1949 à la demande des Européens de l'Ouest qui craignaient la menace soviétique dans un contexte de guerre froide très intense, a durablement associé les États-Unis et le Canada à la sécurité du continent européen. Contrairement au Pacte de Varsovie, l'OTAN est demeurée après la fin de la guerre froide. Elle s'est même étendue vers le Nord, l'Est et le Sud-Est de l'Europe, passant de 16 États membres à 30 aujourd'hui. L'OTAN, qui assure la sécurité collective de ses membres et arrime les États-Unis à l'Ancien Continent, est aux côtés de l'UE l'une des deux organisations clés de l'Europe d'aujourd'hui.

On doit se rappeler à quel point les années 1990 ont représenté une décennie d'humiliation pour la Russie. À tort ou à raison, les choses ont été ressenties ainsi. Les États-Unis et les États européens ont-ils alors mal traité la Russie ? La question interroge. Les interventions occidentales en Serbie, en 1999, et en Irak, en 2003, ne se sont pas appuyées sur le droit international, ce que la Russie ne manque pas de rappeler. En même temps, restaurer la fierté d'un pays et d'un grand peuple ne saurait passer par le chemin suivi par la Russie à partir de 2014. Les défis globaux sont devenus tellement pressants que l'humanité doit absolument changer de logiciel et s'éloigner du nationalisme guerrier. À l'opposition commune de la France, de l'Allemagne et de la Russie entre 2003 et 2005 vis-à-vis de la politique d'intervention américaine en Irak a succédé un éloignement franco-allemand progressif de la Russie entre 2005 et 2007. Le pouvoir russe a alors sans doute considéré qu'il n'y avait plus rien à attendre de la « Vieille Europe » et a œuvré à la division des Européens.

Après la fin de la guerre froide, les pays d'Europe centrale et orientale ont rêvé de rejoindre l'OTAN pour leur sécurité et l'UE pour manifester leur retour dans la grande famille commune ainsi que pour leur prospérité. Les élargissements de l'UE en 2004 (10 nouveaux États membres, dont 8 d'Europe centrale et orientale), en 2007 (Bulgarie et Roumanie) et en 2013 (Croatie) ont porté l'Union jusqu'à 28 pays (chiffre ramené à 27 en 2020 suite au Brexit).

Jusqu'à ce jour, l'UE n'a pas été un acteur clé de la sécurité européenne. La politique étrangère et de sécurité commune a certes doté l'Union de nouvelles institutions, mais selon un modèle intergouvernemental, ou confédéral. Des clauses d'assistance mutuelle et de solidarité ont été introduites en 2009 dans le traité sur l'Union européenne ; il s'agit maintenant de leur donner corps. Des coopérations grandissantes en matière d'industries de défense se sont développées. L'Union a initié une trentaine d'opérations externes depuis 2003, sur trois continents. Il s'agit toutefois d'opérations de faible intensité, avec souvent une composante civile exclusive ou dominante. L'Union a aussi développé l'usage des sanctions, dont l'efficacité a été discutée.

Les mesures décidées par l'UE dans les jours qui ont immédiatement suivi l'invasion russe de l'Ukraine sont du jamais vu. Les sanctions européennes et américaines, notamment financières et énergétiques, ont le potentiel d'asphyxier économiquement la Russie. Le fait que tous les États membres de l'UE aient fait bloc derrière ces sanctions et aient décidé de fournir des armes à l'Ukraine sur fonds européens représente une première. La décision de l'Allemagne d'augmenter massivement les moyens alloués à sa défense est un tournant. La démilitarisation partielle de l'Europe ayant fait suite à la fin de la guerre froide semble dorénavant bel et bien révolue.

Les interdépendances économiques entre l'Europe et la Russie s'étaient développées dans l'après-guerre froide. Même si la Russie est une puissance technologique à certains égards, comme dans les domaines militaire et spatial, elle demeure avant tout une économie d'extraction dont le produit intérieur brut se situe au niveau de l'Espagne. 40% du gaz européen provenant de Russie, il apparaît virtuellement impossible à l'Europe de faire sans à court et moyen terme. Cette dépendance impliquera de gros risques à l'automne-hiver 2022. Il est clair que les sanctions économiques occidentales envers la Russie seront également porteuses d'un coût pour l'Europe. La hausse des prix de l'énergie et des matières premières, sans même parler des risques de rupture d'approvisionnement, engendrera une hausse de l'inflation en Europe alors même que cette dernière donnait déjà auparavant des signes de nette reprise, impliquant une hausse des taux d'intérêt. L'augmentation du coût du service de la dette et l'augmentation inévitable des dépenses militaires des pays européens engendreront des tensions budgétaires programmées.

Les États-Unis sont la puissance clé de l'OTAN, autrement dit les « protecteurs » de l'Europe. Des incertitudes sur leur implication en Europe dans le moyen et le long terme sont toutefois un sujet de préoccupation dans nombre de chancelleries. Il suffit à cet égard de se rappeler la politique américaine durant le mandat de Donald Trump, entre 2017 et 2021. Pour le 45^e président américain,



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022

L'OTAN n'était pas importante, l'UE était qualifiée d'ennemie même si la palme en la matière revenait à la Chine, tandis que le président russe faisait l'objet d'éloges. Pour Donald Trump, il ne devait pas y avoir de place pour l'histoire et les alliances dans la politique étrangère américaine. Tout était basé sur l'intérêt national et une vision transactionnelle des relations internationales.

L'administration Biden a restauré l'importance des alliances et du multilatéralisme dans la politique américaine. L'OTAN et l'UE sont des organisations alliées, jusqu'à peu la Chine restait vue comme étant la plus grande menace. En revanche, une hostilité s'est développée envers la Russie de Vladimir Poutine qui a interféré dans les processus électoraux des démocraties ces dernières années, ce qui représente un grand revirement par rapport à l'administration Trump. La démocratie américaine apparaît malade à bien des égards. Le transfert pacifique du pouvoir a été sérieusement grippé entre novembre 2020 et janvier 2021. Les émeutes du Capitole auraient semblé impensables quelques années auparavant. Des adversaires politiques se sont mués en ennemis. Les élections au Congrès de novembre 2022 risquent de paralyser encore un peu plus le système politique fédéral. Et que dire de la perspective de la prochaine présidentielle de novembre 2024 ?

En tout cas, la réaction européenne faisant suite à l'invasion de l'Ukraine n'a pas à rougir de la comparaison avec celle des États-Unis en ce début mars 2022. Le souhait de Jean Monnet que l'Europe unie et les États-Unis collaborent comme des partenaires égaux semble être devenu plus tangible.

Gilles Grin

* Directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et chargé de cours à l'Université de Lausanne.
L'auteur s'exprime en son propre nom et ses propos n'engagent pas ses institutions d'affiliation.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | March 2022