



**HAL**  
open science

## L'Union européenne

Christian Lequesne

► **To cite this version:**

Christian Lequesne. L'Union européenne. Stéphane Paquin; Kristine Plouffe-Malette (dir.). Organisations internationales. Droit et politique de la gouvernance mondiale, Presses de la Société Québécoise de Droit International, pp.423-431, 2024, 9782925442011. hal-04438529

**HAL Id: hal-04438529**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04438529>**

Submitted on 5 Feb 2024

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

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

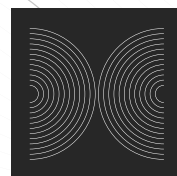



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# 24

## L'Union européenne

Christian Lequesne





---

**Christian Lequesne** est diplômé de Sciences Po Strasbourg et du Collège d'Europe à Bruges. Il obtient ensuite le doctorat en science politique et l'habilitation à diriger les recherches à Sciences Po, sous la direction du Professeur Alfred Grosser. De septembre 1986 à septembre 1988, il a été assistant au Département des études politiques et administratives au Collège d'Europe à Bruges, Belgique. Entré à Sciences Po en octobre 1988, il a été directeur adjoint du CERI d'octobre 2000 à décembre 2003, puis directeur du CERI de janvier 2009 à janvier 2014. Il a également dirigé le Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES) à Prague de janvier 2004 à août 2006, a été titulaire de la chaire Sciences Po-LSE à la London School of Economics (LSE) de septembre 2006 à août 2008, membre (et vice-président) du conseil de direction de Sciences Po de 2007 à 2013. Il est « visiting professor » régulier à la School of Government de l'Université LUISS à Rome et à la Diplomatische Akademie de Vienne. Il est le co-fondateur et le co-rédacteur en chef (avec le Professeur Christopher Hill de Cambridge) de l'European Review of International Studies (Editions Brill), membre du comité scientifique de The Hague Journal of Diplomacy, du Journal of European Integration, de Politics in Central Europe et de Politique européenne. Il a été membre du comité d'évaluation du Conseil européen de la recherche (ERC) et du Fonds National de la Recherche Scientifique en Belgique; il est membre du conseil scientifique de l'Institut finlandais des relations internationales. Il est un éditeur régulier au quotidien Ouest France ; titulaire de la médaille des sciences sociales F. Palacky de l'Académie des sciences de la République tchèque et chevalier dans l'ordre des Palmes académiques. Il a publié de nombreux ouvrages et articles depuis la fin des années 1989 sur la politique au sein de l'Union européenne et les pratiques comparées de la diplomatie.

# L'UNION EUROPÉENNE

Christian Lequesne

---

Dans les 27 États membres de l'Union européenne, la construction européenne est contestée par les opinions publiques. En 2020, un État membre, la Grande-Bretagne, a même décidé de faire ce qui paraissait impossible auparavant à bien des analystes : quitter l'Union européenne en assumant le mouvement politique du Brexit. Les sondages annoncent partout des scores élevés pour les partis eurosceptiques, comme cela a été le cas en Italie en octobre 2022. La première ministre, Giorgia Meloni, est issue d'un parti d'extrême droite ouvertement eurosceptique, les Frères d'Italie, et a formé une coalition de droite qui comprend notamment le parti la Lega, une autre formation connue pour sa forte critique à l'égard de l'intégration européenne. Une question dès lors s'impose : pourquoi la construction européenne est-elle portée par une telle charge critique ? Pourquoi les bienfaits qui ont été apportés par cette aventure transnationale sans équivalent sont-ils parfois sous-estimés ? Que faire enfin pour les réhabiliter ?

## I. Les acquis de l'Union européenne

L'idée de construire politiquement le continent a traversé l'Europe depuis l'essor des nations. On se souvient des projets de Victor Hugo en 1849 sur les États-Unis d'Europe ou encore d'Aristide Briand en 1929 sur l'Union fédérale européenne<sup>1</sup>. Il faut attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour que de tels projets trouvent une traduction institutionnelle concrète dans la déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950 visant à mettre en commun la production française et allemande de charbon et d'acier dans une organisation ouverte aux autres pays européens. L'utopie est devenue réalité grâce à trois idées fortes : tout d'abord, réaliser un projet démocratique européen en prenant soin d'y associer l'Allemagne, tout juste sortie des affres du national-socialisme<sup>2</sup>. En octobre 1945, Joseph Rovin, rescapé du camp de concentration de Dachau, écrivait dans la revue *Esprit* qu'en France et en Europe, nous aurons « L'Allemagne de nos mérites »<sup>3</sup>. La deuxième idée est celle de la supranationalité. Inspirée par Jean Monnet et Robert Schuman, la première Communauté européenne du charbon et de l'acier, née en 1951 à la suite de la déclaration Schuman, était une organisation internationale d'un type nouveau. Elle reposait sur l'autonomie assumée de ses instances décisionnelles par rapport aux États constituants et l'émergence d'un droit européen s'imposant aux droits des États. La troisième idée visait la création d'un marché européen sans frontières, en rupture avec le protectionnisme qui n'avait jamais été aussi fort qu'entre 1913 et 1939, entraînant une véritable contraction du commerce mondial à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

Le projet de la construction européenne doit beaucoup à quelques hommes politiques visionnaires (le Français Schuman, l'Italien De Gasperi, l'Allemand Adenauer) dont la pensée politique était à l'époque, ne l'oublions pas, minoritaire. Il doit aussi son inspiration à des experts, en particulier Jean Monnet, commissaire général au Plan en France, qui deviendra le premier président de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1952. Tout le mouvement de la construction européenne qui a suivi ces étapes fondatrices est resté jusqu'à nos jours marqué par les mêmes principes.

---

1 Geneviève Duchenne, « BRIAND Aristide » dans Pierre Gerbet, dir, *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, Bruxelles, André Versailles, 2009, 137 aux pp 139-44.

2 Laurent Warlouzet, *Histoire de la construction européenne depuis 1945*, Paris, La Découverte, 2022 à la p 7.

3 Joseph Rovin, « L'Allemagne de nos mérites » (1945) 115 *Esprit* 529.

Il a produit une organisation internationale régionale tout à fait inédite par rapport aux autres continents du monde, mais aussi à l'échelle du système international, ce que les Européens ont précisément tendance à oublier.

Comprendre le projet de la construction européenne, c'est d'abord en rappeler les acquis. Il y en a cinq essentiels.

Premier acquis : avoir rendu la guerre impossible entre les membres du club. Éliminer le risque de guerre par une mise en commun des souverainetés nationales est loin d'être une banalité historique. Peu loin de l'Europe, le président de Russie, Vladimir Poutine, montre que sa conception des relations internationales est, à l'inverse, encore celle du rapport de force et de l'utilisation de la guerre en envahissant par les armes le territoire de l'Ukraine<sup>4</sup>. Cet événement a été un réveil brutal pour les Européens habitués à ne plus penser la guerre comme possible près de chez eux, bien que les guerres yougoslaves des années 1990 aient déjà pu le leur rappeler 30 ans en arrière.

Deuxième acquis : le principe libéral – au sens économique mais aussi politique – de la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Les eurosceptiques ne cessent de pointer les conséquences négatives du démantèlement des frontières nationales pour les États. Pourtant, la majorité des citoyens de l'Union européenne oublie qu'ils ont intégré comme la normalité cette porosité des frontières et son corollaire, la mobilité<sup>5</sup>. Il faut encore vivre les contrôles à la frontière entre le Canada et les États-Unis pour mesurer la libéralisation que l'Union européenne a accomplie avec la création d'un espace commun de circulation. La fermeture des frontières avec la pandémie de COVID-19, par exemple entre la France et l'Allemagne, est venue rappeler brutalement aux Européens qu'il s'agissait d'un acquis fort de leur citoyenneté.

Troisième acquis : l'intégration commerciale de l'Union européenne, due à un remarquable travail de rapprochement des normes. Cette politique commerciale commune fait la force des Européens à l'extérieur, au point que les Australiens et les Brésiliens voient l'Union européenne essentiellement à travers le prisme de son commerce. L'Union européenne demeure la première puissance commerciale du monde<sup>6</sup>, et s'il y a un domaine dans lequel l'Union européenne est respectée et possède des compétences exclusives par rapport aux États au regard des traités européens, c'est bien celui-ci.

Quatrième acquis : l'Union européenne repose sur un ensemble de valeurs, celles de la démocratie et de l'état de droit, qui continuent à faire d'elle un modèle normatif pour son voisinage. Les pays d'Europe centrale et orientale, libérés en 1989 du joug soviétique, ont souhaité ce que les dissidences appelaient alors « le retour à l'Europe », parce qu'ils voulaient le retour aux valeurs de l'état de droit. De même, malgré la crise économique qu'a connue l'Union européenne depuis 2008, c'est le refus par Ianoukovitch, sous la pression de Poutine, de signer un accord d'association avec l'Union européenne qui a mis les Ukrainiens dans la rue à Kiev (les manifestations de Maïdan) pour en découdre avec un régime prorusse corrompu. Pour une majorité d'Ukrainiens, se rapprocher de l'Union européenne signifie d'abord et avant tout l'aspiration à être un jour gouvernés par des leaders qui appliquent les principes de la démocratie et de l'état de droit. Bien entendu, l'application du principe de l'état de droit n'est pas sans faille. La Hongrie d'Orbán et la Pologne de Kaczynski montrent que certains États membres de l'Union européenne, postcommunistes, ne respectent pas complètement l'état de droit, au

4 Michel Foucher, *Ukraine : une guerre coloniale en Europe*, Paris, Aube, 2022 à la p 19.

5 Wolfgang Wessels, Lucas Schramm et Tobias Kunstein, *The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic*, Baden-Baden, Nomos, 2022 aux pp 95-120.

6 Julian Stüber, *The Trade-Security Nexus in the EU External Action*, London, Springer, 2022 à la p 66.

point d'être présentés parfois comme des « démocraties illibérales »<sup>7</sup>. Mais il existe un débat au sein de l'Union européenne et des mécanismes procéduraux visant à rappeler à l'ordre les États déviants.

Le dernier instrument en date est le règlement qui permet à l'Union européenne de couper les transferts du budget européen destinés aux États qui ne respecteraient pas l'état de droit. La Commission européenne a brandi cette menace en septembre 2022 à l'égard de la Hongrie, amenant le régime d'Orbán à prendre une série de mesures parlementaires pour se conformer au droit européen, notamment en matière de transparence des marchés publics. Il s'agit donc d'une forme de conditionnalité démocratique qui est imposée par l'Union européenne.

Cinquième et dernier acquis : la capacité qu'ont eue les Européens à mettre en commun leur souveraineté nationale en acceptant que la négociation produise un droit supérieur au droit des États ou une forme de « souveraineté européenne ». Il en a découlé un espace de droit, au plan régional, qui n'a pas d'équivalent dans le monde. La Cour de justice de l'Union européenne peut condamner n'importe quel État ou une entreprise pour non-respect du droit européen, ce qui se traduit par une obligation de se conformer à la règle de droit européen, voire au paiement d'une amende<sup>8</sup>. On s'éloigne ici du droit international public dont la mise en œuvre reste soumise au bon vouloir des États.

Il est important de rappeler ces acquis pour rompre avec l'analyse selon laquelle l'Union européenne ne serait plus qu'un projet politique en crise. Certains ont même parlé de modèle de « polycrise »<sup>9</sup>.

## II. Les critiques et les écueils

Le rappel des acquis positifs requiert cependant de ne pas fuir les critiques afin de les expliquer de manière nuancée.

Première nuance : la formulation de politiques publiques européennes (*policies* en anglais) s'est faite à l'intérieur d'une nouvelle institution politique européenne (*polity*) sans générer en parallèle beaucoup d'activités politiques (*politics*). La politique, au sens de la controverse et du compromis inhérents à toute expérience démocratique, n'a jamais vraiment réussi à s'europaniser. Le résultat est une forte perception de débats techniques ou de technocratie par le citoyen, ce dernier considérant que l'Union européenne résout des problèmes, mais sans réel débat sur les choix. Il faut continuer de s'interroger sur la difficulté de l'Union européenne à faire émerger de la politique, malgré l'existence d'un Parlement européen élu au suffrage universel direct qui co-légifère avec les États sur l'essentiel des règles législatives européennes<sup>10</sup>. L'une des raisons qui rend difficiles la confrontation des choix et l'organisation de la controverse est aussi la nature multiculturelle et multilingue de l'Union européenne. Il est difficile de faire émerger un « espace public » commun (au sens habermassien du terme) avec 24 langues différentes<sup>11</sup>.

Deuxième nuance : elle a trait à l'organisation du marché permettant l'échange des marchandises, des services et des capitaux, mais aussi des hommes. Toute formation d'un marché élargi tend à donner une prime aux acteurs les plus mobiles. Dans le cas de l'Union européenne, ce sont les élites bien davantage que les classes populaires. Ce n'est pas un hasard si tous les sondages d'opinion montrent, depuis 20 ans, l'existence d'une corrélation forte entre l'adhésion

7 Jacques Rupnik, « La démocratie illibérale en Europe centrale », traduit par Alexandra Lalo (2017) 6:435 Esprit 69.

8 Hélène Gaudin et al, *Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne*, t 1, Paris, Dalloz, 2014 aux pp 84-93.

9 Expression utilisée par le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker, ancien président de la Commission européenne.

10 Sébastien Michon, « Introduction. Analyser le travail parlementaire européen » dans Sébastien Michon, dir, *Le Parlement européen au travail. Enquêtes sociologiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018, 11 à la p 11.

11 Christian Lequesne, *Diversité linguistique et langue française en Europe*, Paris, 2020 à la p 27, en ligne (pdf) : <[www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapportlequesne\\_complet\\_avec\\_couverture\\_-\\_10.21\\_002\\_cle055dd6-1.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapportlequesne_complet_avec_couverture_-_10.21_002_cle055dd6-1.pdf)>.

au projet de l'Union européenne et le statut socioprofessionnel. Les classes supérieures qui profitent de la mobilité offerte par le marché ont le sentiment de profiter de la construction européenne, alors que les classes populaires beaucoup moins mobiles y voient un faible avantage ou, pis, un défi à leur sécurité personnelle.

Troisième nuance : la construction d'une communauté politique (la *polity*) se heurte depuis la fin de la guerre froide à la question de ses limites ou frontières. Jusqu'en 1989, l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux États membres était borné par les frontières de l'affrontement idéologique entre l'Est et l'Ouest. Depuis lors, la levée du Rideau de fer a rendu les frontières de l'Union européenne beaucoup plus incertaines, surtout aux marges : Turquie, Ukraine, Caucase. L'incertaine distinction entre le « dedans » et le « dehors » place le citoyen européen face au problème de l'infinitude de la communauté politique et à la difficulté de s'y identifier<sup>12</sup>. Les sondages d'opinion montrent ainsi une appétence faible de l'opinion publique des anciens États membres à l'égard de l'élargissement de l'Union européenne aux Balkans occidentaux (Albanie, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie) et aux pays d'Europe de l'Est (Ukraine, Moldavie, Géorgie) qui se sont vu reconnaître leur vocation à adhérer.

Quatrième nuance : le projet du marché européen se trouve confronté depuis le milieu des années 1990 à un mouvement identique sur la scène mondiale – la mondialisation – qui a placé l'Union européenne davantage dans une situation de concurrence à l'égard du reste du monde. L'Europe perd des parts de marché au profit de la Chine, comme l'ensemble des pays de l'OCDE. La concurrence se traduit par des gains, mais aussi par des pertes de position. Pour les Européens, que l'histoire des derniers siècles avait habitués à occuper une position dominante dans le monde, cette situation est difficile à vivre, car elle implique un ralentissement de la croissance et du chômage, mais aussi une perte de prestige. Il en découle une assimilation du marché européen aux effets négatifs de la mondialisation et, en conséquence, l'émergence de mouvements littéralement « réactionnaires » qui plaident pour le rétablissement de l'État fort contre la liberté du marché<sup>13</sup>.

Cinquième et dernière nuance : la constitution du marché européen ne s'est jamais accompagnée de vraies politiques sociales redistributives financées par le budget européen, indépendant de celui des États. Elle marque en ce sens une rupture avec la tradition nationale de l'État-providence qui a caractérisé l'après-Seconde Guerre mondiale pour ceux, cependant, qui avaient eu la chance de se trouver à l'ouest du Rideau de fer. Il n'y a jamais eu d'accord entre les gouvernements de l'Union européenne pour se doter d'un budget européen suffisamment grand pour permettre le fonctionnement d'un État-providence européen, bien qu'en 2021 l'Union ait décidé d'un plan de relance financé par une dette commune pour financer les conséquences de l'après-COVID-19. Les exceptions redistributives fortes du budget européen ont été la politique européenne d'aide aux régions les plus pauvres et la politique agricole commune, dont les campagnes européennes continuent de profiter. Mais à part cela, les dépenses sociales – comme les retraites ou encore les soins de santé – sont restées de la compétence nationale des États, ce qui donne l'impression à l'Union européenne d'être un « État régulateur »<sup>14</sup> sans contrepartie redistributive. Pour le citoyen européen, il est difficile de s'identifier positivement à un État qui ne fait que réguler. La légitimité politique en Europe dépend historiquement de la capacité du politique à distribuer, ce qui renforce l'argument de la critique néolibérale de la construction européenne.

12 Jacques Rupnik, « Conclusion. Quelles frontières pour l'Europe » dans Jacques Rupnik, dir, Les banlieues de l'Europe. *Les politiques de voisinage de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, 197 à la p 197 [Rupnik, *Les banlieues*].

13 Luuk van Middelaar, *Pandemonium. Saving Europe*, traduit par Liz Waters, Newcastle, Agenda Publishing, 2021 à la p 4.

14 Giandomenico Majone, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.



### III. Les défis à relever

En 2023, de nombreux défis se posent de façon concrète à l'Union européenne pour l'avenir. La capacité des Européens à les résoudre ou non conduira la construction européenne soit à stagner (le modèle du statu quo), soit à évoluer en répondant à la fois aux changements du contexte mondial et aux souhaits des citoyens.

Le premier défi consiste à s'accorder sur un modèle économique qui soit adapté aux conditions d'un monde reposant à la fois sur la concurrence accrue tout en renouant avec le protectionnisme étatique.

L'Union européenne est un continent vieillissant (la France et l'Irlande étant les seules exceptions démographiques) qui se trouve défié par les réserves de démographie et de croissance des autres grands continents, en particulier l'Asie et l'Afrique. La seule issue pour l'Union européenne pour trouver une place dans la distribution internationale du travail est de miser sur des sociétés fortement éduquées et capables de produire des biens et services à haute valeur ajoutée. Elle ne trouvera une issue d'avenir qu'en jouant la carte de la qualité, de l'innovation et de la recherche<sup>15</sup>. En disant cela, on mesure – au-delà de la question de la stabilité des finances publiques – les raisons du leadership de facto actuel de l'Allemagne au sein de l'Union européenne. Ce pays produit de la richesse, car il conçoit – grâce à une tradition ancrée dans son histoire nationale – des biens industriels de haute valeur ajoutée capables d'affronter la concurrence mondiale. Il ne s'agit pas de prôner d'une manière naïve la transformation de l'Union européenne en une grande Allemagne, mais plutôt d'épouser une trajectoire qui a ses coûts d'adaptation, car elle signifie à terme la fin de l'ouvrier non qualifié. L'Union européenne n'a guère de choix : la fabrication de produits de gamme moyenne ne trouvera plus de débouchés et les personnes sans qualification professionnelle seront de plus en plus en marge de la société. On comprend bien sûr les raisons pour lesquelles ce sont les personnes les moins qualifiées qui alimentent les rangs du vote d'extrême droite. Le seul moyen de rompre avec cette tendance funeste est de faire en sorte que les niveaux d'éducation et de qualification professionnelle augmentent dans les sociétés européennes.

Le deuxième défi vise à donner beaucoup plus de cohérence aux politiques macroéconomiques des États européens, alors que 20 des 27 pays membres de l'Union européenne ont déjà délégué leur politique monétaire à une banque centrale européenne. Il s'agit de confirmer la réforme de la zone euro qui, plus que jamais depuis la crise de 2008, doit être prioritaire. D'un point de vue technique, les solutions à trouver sont connues : évoluer vers des politiques budgétaire et fiscale communes, en donnant un sens au « E » de l'UEM (Union économique et monétaire). Les experts en économie oublient cependant souvent que réussir cette transformation nécessite de se mettre d'accord sur plusieurs choix politiques<sup>16</sup>. Tout d'abord, quel est le modèle de politique budgétaire adéquat ? Pendant longtemps, les choix ont convergé vers le modèle de l'orthodoxie budgétaire allemande. Mais la crise de la COVID-19 a fait sauter ce tabou (y compris en Allemagne) et il faut se demander aujourd'hui si les critères de 60 % de PIB pour la dette publique des États et de 3 % pour le déficit public, fixés au début des années 1990, ont encore du sens. Si les 20 gouvernements de la zone euro avancent vers davantage de politiques macroéconomiques communes, qui assurera le contrôle démocratique de leurs choix ? En Allemagne, les partis politiques comme la Cour constitutionnelle fédérale sont très soucieux de cette contrainte quand ils parlent de réforme future de l'Union européenne et proposent souvent d'y répondre par un renforcement du Parlement européen. Il ne serait pas stupide d'évoquer un modèle visant à confier le contrôle à un organe composé à la fois du Parlement européen et des parlements nationaux, ces derniers conservant une forte légitimité auprès des peuples. Une chose est certaine, il est impossible pour les États de faire l'économie de ce contrôle démocratique. Par ailleurs, certains pays ont fait le choix de ne pas participer à la zone euro. C'était le cas de la Grande-

<sup>15</sup> Domenico Rossetti di Valdalbero, *La réussite de l'Europe. Union, énergie et technologie*, Paris, L'Harmattan, 2021.

<sup>16</sup> Bruno Dallago, Gert Guri et John McGowan, *A Global Perspective on the European Economic Crisis*, London, Routledge, 2020 à la p 13.



Bretagne avant le Brexit<sup>17</sup> intervenu en 2020. C'est aujourd'hui encore le cas du Danemark et de la Suède. Pour ceux-là, il faut absolument clarifier davantage leurs relations et leurs obligations avec les membres du cercle de la monnaie unique.

Un troisième défi concerne le programme des politiques publiques européennes. Au-delà de la réforme de la zone euro, de nouvelles politiques communes (comme l'énergie ou le changement climatique) doivent-elles être développées ou est-il décidé que l'Union européenne a atteint un seuil indépassable? Certains pays invoquent aujourd'hui la nécessaire rationalisation des politiques de l'Union européenne allant dans le sens d'un rapatriement de certaines d'entre elles vers le niveau national.

Ce débat a annoncé en Grande-Bretagne le Brexit, mais on le trouve aussi aux Pays-Bas ou en Suède. Une solution de rechange consiste à introduire plus de différenciation dans les engagements des États face aux politiques de l'Union européenne. Ce modèle s'applique déjà à la monnaie unique (20 États sur 27) et à la libre circulation des personnes, puisque l'Irlande, mais aussi la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie ne font pas partie des accords de Schengen. La différenciation, appelée parfois la « géométrie variable », est une option plus réaliste qu'idéale, car elle a aussi le désavantage d'introduire plus de complexité institutionnelle pour le citoyen.

Le quatrième défi consiste à trouver des réponses à la question de l'infinitude de la *polity* européenne. Si l'on fait une analyse coûts/bénéfices, à la fois pour les États et pour l'Union européenne, des six élargissements intervenus depuis 1973, le bilan penche du côté des bénéfiques. L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, intervenu en trois vagues successives entre 2004 et 2013, a été l'occasion de réaffirmer ce constat positif, que ce soit en termes de normes, de commerce, de valeurs. Ce n'est hélas pas vrai en termes d'état de droit puisque ce sont dans les pays d'Europe centrale et orientale que l'on trouve les plus fortes résistances et la capacité à élire des leaders eurosceptiques<sup>18</sup>. Mais la Bulgarie et la Roumanie sans l'Union européenne seraient certainement beaucoup plus corrompues que ne le sont aujourd'hui la Bulgarie et la Roumanie au sein de l'Union européenne. Pour l'avenir, l'Union européenne voudra-t-elle des pays des Balkans occidentaux dont certains ont ouvert des négociations d'adhésion? L'Union européenne souhaite-t-elle intégrer la Turquie le jour où un gouvernement démocratique sera de retour au pouvoir? Voudra-t-elle répondre favorablement un jour à la demande d'adhésion de l'Ukraine (actuellement en guerre), de la Géorgie et de la Moldavie, dont les citoyens ont montré qu'ils préféreraient ce rapprochement au contrôle de la Russie? L'adhésion est certainement la meilleure conditionnalité que l'Union européenne puisse offrir aux États européens de sa périphérie. Mais elle ne peut pas se faire sans le consentement des sociétés, à la fois dans les pays candidats et dans les pays qui sont déjà membres du club. Or on note actuellement très peu d'enthousiasme dans les États membres de l'Union européenne pour de nouveaux élargissements, au point que cette question est à peine effleurée dans le débat public. Dans un pays comme la France, les responsables politiques donnent même l'impression de tout faire pour éviter d'en parler. Si l'on veut que les sociétés ne rejettent pas les futurs élargissements par le biais de référendums négatifs, les responsables politiques doivent engager un débat sur les bienfaits de l'adhésion et non participer à des négociations en catimini.

Le dernier défi a trait à la place que l'Union européenne veut et peut occuper dans le système international<sup>19</sup>. S'agit-il d'une « puissance douce » (un « *soft power* ») qui se contente d'être attirante pour ses valeurs démocratiques et son bien-être, de plus en plus affectés par la concurrence mondiale? L'Union européenne souhaite-t-elle, au contraire, assumer un statut de puissance militaire participant à la régulation de conflits mondiaux qui apparaissent

17 Geoffrey Evens et Anand Menon, *Brexit and British Politics*, London, Polity Press, 2017 à la p 34.

18 Rupnik, *Les banlieues*, *supra note 12* à la p 199.

19 Ian Manners, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms » (2002) 40:2 *J Common Market Studies* 235 à la p 253.

de plus en plus comme des « guerres asymétriques »? Analystes et praticiens ont longtemps pensé qu'une politique commune de défense devait être un objectif pour l'Union européenne et qu'elle devait reposer en priorité sur l'ambition des deux pays qui disposent des principales ressources militaires, la France et la Grande-Bretagne. En raison du Brexit, la Grande-Bretagne ne fait plus partie de l'équation de la politique européenne de défense. Dès lors, la perspective d'une défense européenne reposant sur les engagements des États européens, en dehors des États-Unis et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), a été relancée, notamment à la lumière du mandat de Trump<sup>20</sup>. La France, que son histoire a dotée d'une culture stratégique propre, semble de ce point de vue apte à jouer un rôle de premier plan dans la promotion d'une autonomie stratégique européenne. Encore faut-il que son budget en matière de défense soit maintenu à un niveau acceptable du produit national brut, c'est-à-dire à environ 2 % du PIB. En rendant la guerre impossible, l'Union européenne a fait disparaître plus généralement l'idée de la menace et a ainsi porté atteinte à l'idée de se prémunir contre la menace militaire. Mais la guerre en Ukraine a réintroduit l'idée de la guerre, comme le montre le document dit de la Boussole stratégique qui a été adopté en mars 2022 dans le but de redéfinir les moyens de lutter contre les menaces de l'Europe<sup>21</sup>. Toutefois, c'est le renforcement de l'OTAN et non de l'Union européenne qui semble en résulter, comme le montrent les candidatures de la Finlande et de la Suède à l'organisation transatlantique, sans vrai débat contradictoire sur le plan interne. L'asymétrie des ressources militaires entre l'OTAN et l'Union européenne continue de favoriser le premier au détriment du second, notamment dans les pays qui se sentent en première ligne face à la menace russe, comme les pays baltes, la Pologne, la Finlande mais aussi l'Allemagne.



La construction d'une Europe politique a été une utopie au cours des siècles qui s'est transformée en un projet politique concret au XX<sup>e</sup> siècle, en raison des circonstances tragiques de la Seconde Guerre mondiale. Les Européens sont à un moment où la conscience des acquis positifs de leur expérience tend à céder la place à la perception des seules failles et des seuls manques. Ceux qui ont une perception négative de l'Union européenne sont pourtant les premiers à en avoir intégré de nombreux apports sans même le savoir. L'Union européenne pose aux sociétés une difficulté à sentir et à admettre que celle-ci a changé leur vie par rapport aux générations qui ont précédé : la paix, le libre-échange, l'ouverture des frontières, l'abandon du change entre monnaies nationales. Le Brexit a montré que le renoncement au projet n'est plus une hypothèse seulement théorique<sup>22</sup>. Il est possible pour un peuple de quitter l'Union européenne. Le paradoxe est que c'est au moment où la mondialisation défie le plus l'Union européenne que cette dernière perd de son intégration, non pour mieux affronter le nouveau monde mais pour regretter avec nostalgie l'État-nation d'antan. L'Europe ne peut pas se défaire du piège de son histoire.

20 Fotini Bellou, « The Strategic Context of the European Security and Defence Policy » dans George Voskopoulos, dir, *European Union Security and Defence: Policies, Operations and Transatlantic Challenges*, London, Springer, 2021, 25 à la p 26.

21 Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales » (21 mars 2022), en ligne (pdf) : <data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>.

22 Hans Vollaard, *European Disintegration. A Search for Explanations*, London, Palgrave Macmillan, 2018 à la p vi.