

Une nouvelle voie pour l'Europe

Par **Thierry de Montbrial**

Thierry de Montbrial, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, est le fondateur et président de l'Ifrri ainsi que de la *World Policy Conference*.

La construction européenne est historiquement indissociable de la constitution, à la fin du second conflit mondial, d'un monde atlantique contrôlé par les États-Unis. Les élargissements successifs et la révision de la politique américaine mettent à bas les conceptions sur lesquelles s'est construite l'Union européenne depuis la chute de l'URSS. Il est sans doute temps de retrouver la voie d'ensembles plus divers, correspondant aux degrés d'engagement et aux intérêts des États du Vieux Continent.

politique étrangère

Pour comprendre les enjeux, à la fin de la neuvième décennie de *Politique étrangère*, en particulier pour l'Europe, il importe d'abord de s'entendre lucidement sur les grands traits de l'histoire du système international depuis la naissance de notre revue en 1936. En ce temps-là, l'Europe avait déjà perdu le contrôle et, pour les esprits les plus éclairés, non seulement le rêve wilsonien de la sécurité collective s'était évanoui, mais la marche vers une possible nouvelle guerre mondiale était engagée. Le monde qui disparaît aujourd'hui est celui de 1945 (marqué symboliquement par la création de l'ONU et les institutions de Bretton Woods) et de 1947 (symboliquement : le début de la « guerre froide »).

En réalité, ce monde d'hier – il faut bien l'appeler ainsi et rebaptiser « d'avant-hier » celui de Stefan Zweig – est mort une première fois entre 1989 (symboliquement : la chute du mur de Berlin) et 1991 (l'éclatement de l'Union soviétique). La plupart des observateurs occidentaux ne l'ont pas vu immédiatement, car ils ont voulu interpréter la chute de l'empire russe comme l'annonce de la victoire définitive de la démocratie libérale

et de l'économie de marché, les deux étant pensées comme un couple indissociable. En d'autres termes, par parti pris idéologique, ils ont rejeté toute idée d'hétérogénéité politique et de coexistence pacifique dans le futur système international, comme si l'Occident incarnait le Bien et en avait le monopole. Le but était, toujours symboliquement, « la fin de l'Histoire », l'erreur de jugement sur laquelle un Francis Fukuyama a fondé sa notoriété ; une fin de l'Histoire inséparable d'un progrès technologique qu'on ne qualifiait pas encore de numérique et encore moins, en français, de « digital ».

Ainsi la « mondialisation libérale », à laquelle le monde communiste n'était évidemment pas préparé, a-t-elle succédé à la « guerre froide ». Préparée par les règnes de Margaret Thatcher au Royaume-Uni (1979-1990) et de Ronald Reagan aux États-Unis (1981-1989), elle s'est étendue sur deux décennies, à cheval sur l'an 2000. Le retour du tragique s'était pourtant manifesté en Europe dès les années 1990 avec la guerre de sécession en Yougoslavie, dont on ne parle plus guère, comme si on voulait croire que la guerre d'Ukraine était la première en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Dès la première décennie du nouveau siècle/millénaire, le retour de l'Histoire, avec ses complexités, s'est manifesté autour d'événements comme le 11 septembre 2001, le raidissement de la Russie post-soviétique et la réapparition de crises économiques et politiques d'un genre que l'on avait cru disparu (symboliquement : la faillite de Lehman Brothers en 2008 ou l'échec des mal nommés « printemps arabes » de 2011).

D'où vient l'Union européenne ?

Mais ne nous précipitons pas, et revenons sur certains aspects du monde d'hier. C'est tout naturellement que l'on doit commencer par la vieille Europe, qui n'avait pas encore complètement fait son deuil de la position centrale qu'elle occupait dans le monde d'avant-hier. Le point sur lequel je veux insister est douloureux. Avant de le formuler, on se rappellera qu'en politique, intérieure comme extérieure, les observateurs devraient toujours s'imposer de distinguer clairement entre les niveaux de l'analyse d'un côté, de l'idéologie ou de la propagande de l'autre.

Entré moi-même en scène en 1973 dans le domaine de la politique internationale avec la création du Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères¹ sous Georges Pompidou et Michel Jobert, et ne l'ayant jamais quitté, je suis depuis longtemps arrivé à la conclusion

1. Aujourd'hui CAPS : Centre d'analyse, de prévision et de stratégie.

que la vision réellement opérationnelle, et donc assumée, des architectes de la construction européenne depuis la Seconde Guerre mondiale, est celle qu'expriment les Américains quand ils parlent des « institutions transatlantiques » comme formant un tout : un grand marché s'étendant potentiellement à toute l'Europe géographique et ouvert sur tous les fronts (investissements, services, y compris pour les marchés publics...) aux intérêts américains, dans le cadre d'un protectorat garanti par Washington. Les États-Unis ont toujours veillé à garder le contrôle de l'attelage, notamment dans le domaine monétaire (hégémonie du dollar). Ils ont toujours souligné l'insuffisante contribution des Européens au « partage du fardeau » (*burden sharing*) en matière de défense et dénoncé leur appétence pour le rôle de « passager clandestin » (*free rider*), tout en s'employant à empêcher leurs partenaires de devenir véritablement indépendants. Depuis sa première élection à la Maison-Blanche en 2016, Donald Trump n'a fait qu'enfoncer brutalement le clou à cet égard. Et, au moins jusqu'à la guerre d'Ukraine, engagée en février 2022, la Communauté/Union européenne (UE), ou même la France, n'ont jamais sérieusement cherché à se donner les moyens politiques et économiques crédibles d'une défense autonome. Sans doute les pères fondateurs de la Communauté, ou certains d'entre eux, ont-ils pu caresser le rêve d'une fédération (avec pour modèle les États-Unis d'Amérique), mais sans s'astreindre sérieusement à une analyse approfondie des conditions nécessaires à la réussite d'une greffe aussi ambitieuse.

Pour les Américains, les « institutions transatlantiques » forment un tout

Quoi qu'il en soit, j'ai l'intime conviction qu'avec la multiplication des élargissements autour de la chute de l'Union soviétique et surtout après, l'afflux des candidatures a été motivé moins par un rêve que par des intérêts immédiatement nationaux, au sens le plus classique. Mais en vérité cela n'a-t-il pas toujours été le cas, de manière assez explicite dans la pensée de Konrad Adenauer par exemple ? Celles et ceux qui, après la chute de l'URSS, ont participé aux discussions avec les anciens pays du pacte de Varsovie candidats à l'UE et à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) avaient bien saisi leurs intentions : les États-Unis pour la sécurité, l'UE pour l'économie. Ce schéma convenait aux intérêts américains, déjà manifestes dans les années 1990 pendant la guerre de décomposition de la Yougoslavie, et dont la formulation était élargie au tournant du siècle par le néo-conservatisme incarné par George W. Bush, en vue d'encourager activement, voire d'imposer, le *regime change* au Moyen-Orient (Irak, 2003) ou dans les États issus du démantèlement de l'URSS, en particulier en jouant de leurs diasporas.

Pour mieux comprendre ce que Kissinger appelait *The Troubled Partnership*², il faut assurément se rappeler les années 1950 et le temps de la décolonisation, surtout à partir du moment où, avec la défaite de la France à Diên Biên Phu (1954), les États-Unis ont commencé à diviser la planète en trois groupes d'États (à géométrie variable pour le deuxième et le troisième) : l'Ouest (le « monde libre »), l'Est (l'URSS et ses affidés) et enfin le Tiers-monde (l'expression est d'Alfred Sauvy, en 1952), c'est-à-dire les empires coloniaux européens et les pays socialistes/communistes non alignés. Sans suffisamment prêter attention aux poussées proprement nationalistes qui pouvaient se cacher sous les apparences du communisme, on commença alors outre-Atlantique à craindre que la tache rouge qui menaçait l'Europe et couvrait déjà une grande partie du continent euroasiatique ne s'étende, recouvrant peu à peu le Tiers-monde dans sa totalité, mettant en danger les voies de communication et l'accès aux ressources, notamment le pétrole du Moyen-Orient.

C'est dans ce contexte, et celui de la création de l'État d'Israël huit ans plus tôt, que le colonel Nasser, après sa prise de pouvoir, tenta le coup de poker de la nationalisation du canal de Suez et le gagna, alors que la France et le Royaume-Uni avaient la supériorité militaire, sous l'effet d'un diktat américain parfaitement inamical à l'égard des Européens – pour user d'une litote. Cet épisode majeur de l'histoire de l'après-guerre mit un terme à la puissance européenne dans le monde, à laquelle se substitua dès lors la rivalité entre les deux « superpuissances ». En France, l'affaire du canal de Suez a grandement contribué à renforcer la politique d'indépendance nationale après 1958, dans les marges étroites que laissaient au général de Gaulle l'économie de la France et, politiquement, des événements comme le blocus de Berlin en 1961 ou la crise des missiles de Cuba de 1962.

Pour compléter ce tableau succinct, je rappellerai encore la mise en place de *l'arms control* dans les années 1960 pour conjurer le risque d'une guerre nucléaire accidentelle, puis l'avènement de la détente appelée à dominer les années 1970 sur le théâtre central, en dépit des nombreuses épreuves qui devaient marquer cette décennie, notamment au Moyen-Orient (guerre du Kippour, chocs pétroliers) et en Asie de l'Est (guerre du Vietnam, tragédie du Cambodge), cependant que la diplomatie de la maîtrise des armements continuait de s'approfondir.

2. H. Kissinger, *The Troubled Partnership: A Re-Appraisal of the Atlantic Alliance*, New York, McGraw-Hill Books, 1965.

Quiconque a pris le temps de regarder d'un peu près les politiques étrangères des États membres de la Communauté européenne, sans se laisser aller aux éléments du langage politiquement correct de l'époque, sait que l'harmonisation des visions des uns et des autres n'allait nullement de soi. C'est ainsi qu'à l'époque du général de Gaulle, les partenaires de la France n'eurent de cesse d'obtenir l'élargissement au Royaume-Uni, pour faire contrepoids à Paris. Satisfaction leur fut donnée par Georges Pompidou. Pour l'Allemagne fédérale de Willy Brandt, l'objectif fondamental était le rapprochement avec la République démocratique allemande (RDA), et donc l'URSS, en vue d'aboutir à une réunification au sein d'une Europe de l'Ouest à la limite équidistante entre les États-Unis et l'URSS. Une vision qui exerçait un certain attrait chez les « gaullistes de gauche ». Le climat changea en 1974 avec l'arrivée de Helmut Schmidt à Bonn et de Valéry Giscard d'Estaing en France, qui s'entendirent sur un schéma plus atlantiste, mais aussi plus proprement européen, avec des initiatives politiques comme l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, ou économiques comme la mise en place du Système monétaire européen, lequel devait plus tard permettre la création de l'euro dans un contexte extraordinaire que Willy Brandt et ses amis – comme Egon Bahr – n'auraient pu imaginer : celui de la réunification allemande grâce à l'effet d'entraînement de la chute de l'Union soviétique. On peut dire qu'avec Schmidt et Giscard, puis avec la mondialisation, l'utopie fédéraliste a pu reprendre des couleurs, en particulier en France. Mais qui peut croire aujourd'hui que les rivalités de puissance à l'intérieur de l'UE ont disparu ?

Après la chute du mur et les problèmes posés par les élargissements hâtifs d'une Communauté rebaptisée Union européenne, et alors que la mondialisation libérale prenait le dessus comme idéologie dominante, la vision d'un Jacques Delors (président de la Commission européenne entre 1985 et 1995) put s'imposer. Le marché unique a vu officiellement le jour le 1^{er} janvier 1993. Dans l'idéologie dominante d'alors, le projet d'une Constitution européenne a pu naître. Vingt ans après son échec, le monde a beaucoup changé. La mondialisation libérale, même réduite à l'échelle de l'UE, ne fonctionne plus.

L'Union européenne orpheline

Avant de poursuivre notre parcours, faisons encore un pas en arrière – en histoire, les fils sont enchevêtrés... – et arrêtons-nous sur l'aspect le plus fondamental de la relation transatlantique à la fin des années 1970 : la dimension sécuritaire. Il était alors manifeste que l'ère de la détente touchait à sa fin, pour deux raisons principales. La première était la crise des

euromissiles, dans un contexte où les négociations entre les deux super-puissances se complexifiaient, notamment parce que la technologie allait plus vite que la diplomatie. On s'inquiétait à l'Ouest du déploiement des missiles nucléaires soviétiques susceptibles d'atteindre l'Europe mais non les États-Unis, et par conséquent non pris en compte dans les accords SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*). La deuxième raison était la révolution iranienne de 1978-1979, avec en parallèle une poussée du terrorisme islamiste en Arabie saoudite. Puis, à la toute fin de la même année 1979, l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS (1979, ce fut aussi l'année de la création de l'Ifri, et de sa reprise de *Politique étrangère* alors âgée de 43 ans...).

46 années se sont donc écoulées, mais ceux qui ont vécu ce moment savent qu'alors responsables politiques et observateurs étaient obsédés par le risque d'une troisième guerre mondiale. Les lanceurs d'alerte – comme on ne disait pas à l'époque – se partageaient entre ceux qui se référaient à l'engrenage de la Première Guerre mondiale et ceux qui pensaient plutôt à Munich. Pour les premiers, il s'agissait de plaider pour le recours à la diplomatie, voire pour le pacifisme, et pour les seconds de dénoncer la lâcheté des premiers. On retournera au mauvais usage de l'analogie en histoire à l'occasion de la guerre d'Ukraine déclenchée par Vladimir Poutine en 2022.

Le contexte de 1979-1980 donna aussi l'occasion de soulever la question politique délicate du rôle de l'OTAN – traditionnellement et dans la lettre du traité limité au théâtre central – dans les conflits périphériques, c'est-à-dire dans le Tiers-monde, sans omettre les cas où les superpuissances pouvaient s'opposer dans des conflits de basse intensité, avec la volonté de minimiser tout risque de dérapage vers un affrontement à haute intensité. Ce sujet faisait partie de ceux dont l'Ifri s'était saisi à ses débuts³, et on l'a retrouvé, pratiquement dans les mêmes termes, presque un demi-siècle après, transposé dans un cadre en réalité beaucoup plus dramatique.

Au début des années 1980, nul aux États-Unis n'aurait envisagé un retrait de l'OTAN, même en cas de refus des Européens de s'aligner sur la position américaine dans un conflit du Tiers-monde. Aujourd'hui, le

3. T. de Montbrial, K. Kaiser, W. Lord et D. Watt, *La sécurité de l'Occident : bilan et orientations*, collection « Travaux et recherches de l'Ifri », Paris, Economica, 1981 (publié simultanément en anglais et en allemand). Voir aussi : T. de Montbrial, « Réflexions sur l'Europe politique », *Politique étrangère*, vol. 46, n° 1, 1981 ; T. de Montbrial, « Perceptions of the Strategic Balance and Third World Conflicts », *Adelphi Papers*, n° 161, International Institute for Strategic Studies, automne 1980.

président Donald Trump peut déclarer sérieusement envisager la mort du traité de l'Atlantique nord et de son organisation. Aborder frontalement cette question, c'est aussi poser celle de la réalité de l'entité que constitue l'UE d'aujourd'hui, et donc celle de ses véritables intérêts. En termes clairs : sachant que depuis sa création la Communauté, rebaptisée Union européenne avec le traité de Maastricht, est *de facto* greffée aux États-Unis à travers l'OTAN, ladite Communauté survivrait-elle à la disparition de l'OTAN, et sous quelle forme ?

En bonne logique, le traité de l'Atlantique nord aurait dû être aboli, ou au moins profondément transformé, après la chute de l'Union soviétique : en règle générale, les alliances ne survivent pas à la disparition des causes qui étaient à leur origine. Mais, bien plus qu'une simple alliance, l'OTAN était le cœur de ces « institutions transatlantiques », entendues comme un tout dans la pensée politique américaine.

Et, dans les années post-soviétiques indissociables de la mondialisation, c'est l'Occident comme tel qui s'est vu comme le vainqueur de la guerre froide et s'est attribué la mission de construire un monde à son image, conforme au messianisme de la

fin de l'Histoire. Il est vrai que, dans sa diplomatie au jour le jour, l'OTAN et l'UE ont tendu la main à la Fédération de Russie – dont elles auraient aimé ainsi faire un *junior partner* pour aider à la réalisation de la prophétie de la fin de l'Histoire. Mais, avant même l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en 2000, les Russes ne l'entendaient pas de cette oreille. On pense par exemple aux mises en garde d'Evgueni Primakov contre l'élargissement de l'OTAN. La véritable mort cérébrale de l'OTAN ne date pas des paroles d'Emmanuel Macron en 2019, mais de l'ambiguïté des Occidentaux face à la situation imprévue de l'implosion de l'URSS.

Ce qui change, c'est le regard des États-Unis sur eux-mêmes et sur leurs intérêts

Ce qui a changé au fil du temps, c'est le regard des États-Unis sur eux-mêmes et sur leurs intérêts. La souche réaliste de la politique étrangère américaine a progressivement repris le dessus, face à l'universalisme du discours de la fin de l'Histoire dans une version libérale partagée, pour l'essentiel, par les néo-conservateurs et les démocrates, ces derniers étant devenus provisoirement inaudibles. Le message de l'idéologie MAGA (une locution qui date de Ronald Reagan dans le contexte d'une rupture après la guerre du Vietnam et les années Carter) repose sur une foi profonde en la supériorité américaine. Elle est aujourd'hui exprimée à l'état brut, sans prêchi-prêcha, par Donald Trump. Pour Trump et ses amis, il n'est pas nécessaire de changer les régimes politiques. On fait des *deals* avec eux, s'il y a la matière. *A priori*, on peut s'entendre avec Poutine,

Xi Jinping, Modi, Erdogan, peut-être même un gardien de la révolution en Iran, pourvu qu'ils en aient la capacité. Les grands fauves du pouvoir sont souverains, et il n'existe plus de menace globale, comme l'extension de la « tache rouge » au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Il faut certes tout faire pour les empêcher de devenir trop puissants – cas de la Chine par exemple. On peut jouer les uns contre les autres. L'Amérique de Trump ne s'attache pas à des principes tels que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – elle y verrait plutôt une source de désordre – et ne prend pas au sérieux l'hypothèse d'une velléité de conquête de l'entité « Europe occidentale » par les Russes. En revanche, elle reste attachée à l'invariant le plus fondamental de la politique de sécurité des États-Unis : toujours être à la pointe du progrès technologique, et plus puissant que le reste du monde supposé coalisé contre soi⁴. Dans cette vision, le maintien de l'Alliance atlantique ne se justifie que si les Européens en paient le prix et se conforment aux intérêts du grand frère. Encore faudrait-il, toujours selon les amis de Trump au sens large, que lesdits Européens retrouvent la vigueur de leurs racines et la volonté de redevenir « grands » : *Make Europe Great Again*.

On peut dire qu'avec un décalage, c'est bien la chute de l'Union soviétique qui est à l'origine du changement de nature de l'UE et *a fortiori* de la réalité de son partenariat avec les États-Unis. Dans un premier temps, le maintien des institutions transatlantiques s'est fait conjointement avec un premier élargissement à marche forcée tant de l'OTAN que de la Communauté/Union européenne. Pour les réalistes américains, à l'horizon prévisible, l'Europe n'est plus un enjeu vital. Les intérêts essentiels des États-Unis sont ailleurs. Il est vraisemblable qu'après Trump on ne reviendra pas fondamentalement sur cette évolution, même si l'on assiste, pour réduire l'incertitude due à la complexité croissante du système international, à la réhabilitation de certains aspects du droit international et du multilatéralisme.

Fédération ou confédération ?

Au demeurant, ce n'est pas seulement avec les États-Unis que les Européens se trouvent dans la tourmente. Comme s'il ne leur avait pas suffi de s'entre-déchirer dans la première moitié du XX^e siècle, et de nourrir des sentiments de culpabilité à cet égard (je pense surtout à l'Allemagne), c'est maintenant pour toute leur histoire depuis les temps modernes qu'ils sont mis en accusation – pas seulement par les pays du « Sud global » –,

4. Voir le chapitre « La primauté des États-Unis » dans T. de Montbrial, *Vivre le temps des troubles*, Paris, Albin Michel, 2017.

qu'il s'agisse de l'esclavage en Afrique (en effaçant l'esclavage pré-européen des conquérants arabes), de la « rente mémorielle » dont usent et abusent les dirigeants algériens, ou des humiliations subies par les Chinois au XIX^e siècle. La plupart des grands États anciennement du Tiers-monde dont l'économie a réellement décollé doivent leur succès à l'adoption des méthodes occidentales. Ce qui n'empêche pas le Sud global de jouer avec un sentiment de culpabilité, dans lequel se complaît notamment le *wokisme*.

L'Europe est-elle suffisamment unie pour se montrer à nouveau capable d'une grande ambition et laquelle ? Tel est, en forçant un peu le trait, la question à laquelle l'UE se trouve confrontée après la pandémie de Covid-19, la guerre d'Ukraine et maintenant celle d'Iran. Peinant à contrôler sa trajectoire, obsédée par la « menace russe » avec peut-être le vieux syndrome de la « guerre de retard », embarquée une fois de plus à l'aveuglette dans une nouvelle vague d'élargissements (Ukraine, Balkans...), inconsciente d'une hétérogénéité fondamentale qui vient de son histoire, dépourvue de marges financières suffisantes du fait de mauvais choix ou faute d'avoir consenti à temps aux réformes nécessaires, engagée dans un réarmement aux contours politiques, économiques et stratégiques imprécis, l'UE ne sait pas où elle va.

Jamais depuis les années 1950 et le temps des traités de Rome, l'avenir de la Communauté/Union européenne n'a semblé aussi ouvert. La quête lucide d'une architecture européenne peut-être moins ambitieuse mais plus solide paraît absolument nécessaire. Dans le système international rugueux et instable qui prévaut aujourd'hui, et en dépit de tous ses défauts, notre Communauté conserve pourtant des atouts. Elle est dotée d'un patrimoine historique matériel et immatériel sans égal. Elle porte les attributs de la liberté.

Je conclurai en posant trois questions parmi d'autres, auxquelles les élites de l'UE doivent réfléchir sans tarder. La première porte sur la réalité de la nature même de l'Union que nous voulons former, alors que nous avons tous tendance à jouer les passagers clandestins, c'est-à-dire à maximiser nos avantages aux dépens des autres. Certains Européens continuent de rêver d'une fédération comparable à leurs yeux aux États-Unis ou à l'Allemagne (avec le temps, la Confédération helvétique est devenue une fédération). Mais peut-on croire sérieusement que, le temps d'une génération, les populations de l'Europe accepteraient de reconnaître la souveraineté d'un gouvernement central décidant notamment de lever des impôts pour le financement du « budget fédéral » et d'une politique étrangère et de sécurité vraiment commune ? N'est-il pas plus réaliste de

revenir à l'idée de confédération soulevée en France et en Allemagne au début des années 1990 ?

En 1994, un rapport des députés chrétiens-démocrates allemands Karl Lamers et Wolfgang Schäuble⁵ avait formulé l'idée d'un noyau dur européen (« *Kerneuropa* »), c'est-à-dire un groupe d'États prêts à aller plus loin dans l'intégration politique pour éviter qu'une Union élargie ne se bloque sous l'effet de ses divergences. Quelques mois après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, qui prévoyait le lancement de la monnaie unique, les deux parlementaires avaient estimé que cette initiative devait être complétée par une union politique des pays du cœur de l'Europe. Pour eux, toutes les institutions existantes, le Conseil, la Commission, la présidence du Conseil de l'UE et le Parlement européen, devaient être réformées. Leur vision se situait alors à mi-chemin du débat entre confédération et fédération. Dans une confédération, les États membres conservent leur pleine souveraineté et le traité qui les unit, tout en ouvrant la porte à des liens éventuellement très forts comme des alliances militaires, exclut ce qui pourrait entraîner des engrenages incontrôlables.

Avancer avec ceux qui le veulent et le peuvent vraiment

Lamers et Schäuble, deux grands Européens, refusaient une simple coopération entre États souverains, mais ne croyaient pas à une fédération uniforme. Ils préconisaient une Europe à plusieurs vitesses comme méthode d'approfondissement. À

cette époque, le gouvernement français s'opposa à ce projet (Mitterrand était président et Chirac Premier ministre). L'idée d'une « petite Europe » conçue comme un « noyau dur » s'en trouva alors définitivement écartée. Aujourd'hui, alors que l'avenir de l'Union est marqué par des tensions plus fortes que jamais entre élargissement, efficacité décisionnelle et unité politique, le modèle de Lamers et Schäuble devrait retenir l'attention comme une réponse possible au dilemme européen : avancer avec ceux qui le veulent et le peuvent vraiment, sans renoncer à l'horizon d'une union plus fédérale dans certains domaines. La France et l'Allemagne sont-elles prêtes à s'engager dans cette direction ?

La différence entre une confédération et une fédération est l'absence d'un État global incarnant l'idée de souveraineté. C'est évidemment par

5. Wolfgang Schäuble était alors président du groupe parlementaire CDU/CSU et Karl Lamers porte-parole du groupe CDU/CSU pour les affaires étrangères au Bundestag. Voir : W. Schäuble et K. Lamers, « Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU Bundestagsfraktion », 1^{er} septembre 1994. On peut aussi se reporter à : J. Janning, « La politique européenne de l'Allemagne entre désir et réalité », *Politique étrangère*, vol. 61, n° 1, 1996.

abus de langage que l'on parle aujourd'hui de souveraineté européenne, puisqu'un tel État global n'existe pas. Ne vaut-il pas mieux une confédération forte qu'une fédération aux pieds d'argile ? Un projet confédéral prudemment conçu pourrait embrasser à l'Est la totalité du continent européen jusqu'aux frontières avec la Biélorussie, la Russie et la Turquie. Pareille confédération devrait viser à un maximum de coopération économique, technologique et sécuritaire entre ses membres, lesquels pourraient nouer aussi avec des États extérieurs proches, comme le Royaume-Uni, une alliance militaire assortie d'une organisation qui pourrait s'inspirer de l'OTAN. Une telle alliance serait compatible avec un lien transatlantique à redéfinir.

La deuxième question porte sur les politiques étrangères des États membres. L'expérience de l'UE actuelle montre qu'en réalité chacun joue sa partition. Il n'y a pas de politique étrangère et de sécurité commune. Ce qui est nécessaire, c'est là encore une organisation permettant d'assurer la cohérence entre les engagements pris individuellement avec l'extérieur par les États membres, et ceux pris collectivement à l'intérieur, dans tous les domaines, en particulier l'économie et la sécurité. Peut-être la Communauté politique européenne, créée à l'initiative d'Emmanuel Macron, pourrait-elle être utile à cet égard. En 2019, lors d'un colloque organisé à la Sorbonne pour le 40^e anniversaire de l'Ifri, nous avons choisi de poser la question du bon rapport de proximité et de distance entre l'Europe et les États-Unis d'une part, la Chine de l'autre. Tôt ou tard, les Européens renoueront avec la Russie et il faudra reconstruire un système de sécurité continental. Ce sera un moment délicat en l'absence du leadership américain car, plus encore que dans le passé, il existera des rapports de puissance au sein de la future UE. Désormais à distance des États-Unis, une confédération comme celle que nous évoquons pourra-t-elle survivre sans leader ? Certains diront qu'en préservant des équilibres internes, la Communauté/Union européenne a réussi jusqu'ici à fonctionner à peu près. C'est oublier le rôle historique des États-Unis.

La troisième question concerne la gestion de l'héritage, pour l'Europe du futur, de l'actuelle organisation de l'UE, qui apparaît comme un entrelacs de liens peu lisibles par les citoyens et potentiellement porteurs de crises de légitimité. Ce point est d'autant plus important qu'avec les élargissements à venir nous ajouterons un cocktail de cultures et de pratiques dont certains aspects pourraient être détonants (corruption, banditisme, etc.). Dans un genre différent, on peut penser à l'avenir de la chrétienté en tant que réalité sociétale et communauté de valeurs, manifestement compromis en Europe de l'Ouest, alors qu'en Pologne et dans les pays de

tradition orthodoxe les rapports entre l'Église et l'État sont restés fort étroits.

* * *

Mon intention a été ici de dénoncer les faux-semblants et les risques de la fuite en avant dans une construction institutionnelle et juridique hors sol. Nous parlons trop de réformes économiques que nous ne faisons pas, de défense européenne dont nous ne cernons pas les contours, d'intérêts vitaux indéfinis – et j'en passe. Et pourtant, une UE solide et non alignée sur les anciennes ou nouvelles grandes puissances est dans l'intérêt de ses habitants, et apparaît aussi comme une condition nécessaire pour le rééquilibrage du système international dans son ensemble. Nous n'y parviendrons qu'en ayant procédé à un examen lucide de nos forces et de nos faiblesses afin de bien définir notre nouvelle voie.

Je donne rendez-vous aux lecteurs de *Politique étrangère* pour un numéro spécial à l'occasion du 100^e anniversaire de leur revue, qui sera aussi en un sens celui de l'*Ifri*, avec l'espérance qu'il pourra être à la gloire du Vieux Continent.



Mots clés

Union européenne
Politique étrangère américaine
Institutions européennes
Confédération européenne

politique étrangère



Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only

TARIFS 2026

▶ S'abonner à la revue		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	■ 85,00 €	■ 105,00 €
	e-only	■ 70,00 €	■ 85,00 €
Professionnels	papier + numérique	■ 185,00 €	■ 205,00 €
	e-only	■ 140,00 €	■ 160,00 €
Étudiants**	papier + numérique	■ 70,00 €	■ 75,00 €
	e-only	■ 50,00 €	■ 55,00 €

* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

▶ Acheter un numéro de la revue	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	■ 23,00 €
Numéro antérieur à 2014	■ 20,00 €
TOTAL DE VOTRE COMMANDE		 €
FRAIS DE PORT (achat au n° seulement)	3,00 € pour une commande < à 35 € 0,01 € pour une commande > à 35 € €

Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France
Tél. +33(0)1 41 23 67 21 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Adresse :

Code postal : |_|_|_|_| Ville : Pays :

Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- Par chèque à la commande
- À réception de facture (institutions uniquement)
- Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : __ / __ / ____

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au +33(0)1 41 23 67 21

En vous abonnant, vous consentez à ce que Dunod Editeur traite vos données à caractère personnel pour la bonne gestion de votre abonnement et afin de vous permettre de bénéficier de ses nouveautés et actualités liées à votre activité. Vos données sont conservées en fonction de leur nature pour une durée conforme aux exigences légales. Vous pouvez retirer votre consentement, exercer vos droits d'accès, de rectification, d'opposition, de portabilité, ou encore définir le sort de vos données après votre décès en adressant votre demande à infos@dunod.com, sous réserve de justifier de votre identité à l'autorité de contrôle. Pour en savoir plus, consultez notre Charte Données Personnelles <https://www.revues.armand-colin.com/donnees-personnelles>. Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement sur notre site : <https://www.revues.armand-colin.com/cga>

