

L'EUROPE A-T-ELLE UN AVENIR ?

UNE APPROCHE CRITIQUE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

**Manuel historique,
théorique et pratique**

(Quatrième édition entièrement refondue et enrichie, 2026)

Patrick MARTIN-GENIER

■ Renseignements biographiques

Patrick Martin-Genier, est membre de l'École des affaires publiques de Sciences-Po Paris. Il a été chargé de cours à l'Université Jean Moulin (Lyon-III) pendant vingt ans et à l'Institut national des langues et civilisations orientales (Inalco) en droit public et droit constitutionnel. Il est magistrat administratif, président de formation de jugement à la Cour nationale du droit d'asile, ancien secrétaire général de l'Association Jean Monnet. Spécialiste des questions européennes et internationales, il est l'auteur de nombreux articles dans la presse sur ce thème et sollicité régulièrement par les médias audiovisuels et radiophoniques, notamment les chaînes d'information en continu, pour son expertise sur les affaires européennes et internationales. Il est également à l'origine de nombreuses propositions sur l'Europe faites aux présidents de la République et gouvernements successifs. Il est diplômé en administration publique et droit public des universités Paris-X (Nanterre) et Paris-II (Panthéon-Assas), ancien élève de l'Institut d'études politiques de Paris, diplômé de l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de l'Université Jean Moulin (Lyon-III). Il est l'auteur de « vers une nouvelle gouvernance mondiale » publié aux éditions Studyrama (octobre 2018) et « Vers une sixième République » (2021 aux mêmes éditions). Il a été l'un des principaux chroniqueurs de la guerre en Ukraine dans tous les médias.

SOMMAIRE

Introduction

11

PARTIE I **Une Europe fragilisée dans l'opinion publique et dans le monde, malgré une riche histoire**

21

1. Le constat d'une défiance de plus en plus grande	25
■ Entre confiance et défiance, une évolution tangible	27
2. La méfiance vis-à-vis de l'Europe à travers l'exemple français	34
■ Le cas singulier de la France	34
■ L'opposition entre de Gaulle et Monnet	35
■ Les gaullistes et l'Europe : l'histoire d'un malentendu	37
■ Laisser sa trace dans l'histoire de la construction européenne	40
■ Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand, architectes de la construction européenne	44
■ La France, pompier de l'Europe	47
3. La montée du populisme et l'oubli des valeurs : une Europe qui se renie	52
4. L'offensive de Donald Trump contre l'Europe : une nouvelle donne depuis 2025	59
■ Des « fake news » à volonté	60
Annexes	64
■ Des références historiques incontournables à ne pas oublier	64

PARTIE II

Les autres pays et la construction européenne

67

1. Le cas du Royaume-Uni :	
une relation compliquée avec l'Europe	71
■ Le double refus du général de Gaulle à la Grande-Bretagne	71
■ L'éternelle insatisfaction de la Grande-Bretagne	73
■ L'antieuropéanisme primaire de Margaret Thatcher	74
■ L'échec historique de David Cameron	75
■ Theresa May : l'impasse politique	78
■ Le double jeu de Theresa May	84
■ Le jeu de poker menteur de Boris Johnson	86
■ L'entreprise de « réinitialisation » de Keir Starmer	92
2. La fin de l'exception allemande ?	95
3. Les autres pays petits et grands, fondateurs ou non	103
■ Le militantisme pro-européen de l'Italie	103
■ Le rôle ambigu de Giorgia Meloni	105
■ Les Pays-Bas en proie au populisme	108
■ L'élargissement au détriment de l'approfondissement	111
Annexes	114
■ L'Allemagne et l'Europe	114

PARTIE III

Les défis de l'Europe face aux crises récurrentes

145

1. La crise de la dette grecque et les divergences franco-allemandes	149
■ Une communication défailante	153
2. Revisiter la politique de communication de l'Europe	156
■ Les mensonges des « Brexiteurs »	156
■ En France : l'Europe affublée de tous les noms	158

3. Le néonationalisme d'État : l'aboutissement d'une rhétorique anti-européenne	162
4. Partir à la reconquête des peuples européens après les crises successives	168
5. Comment peser sur la scène internationale ? L'exemple de la relation avec Vladimir Poutine et la guerre en Ukraine	171
■ La guerre en Ukraine et l'impuissance de l'Europe et de la communauté internationale	176
■ L'absence d'une politique étrangère digne de ce nom	179
6. Des gestions de crise chaotiques mais au final maîtrisées	187
■ La thématique de l'immigration	187
■ La crise du Covid-19 : le choc et le sursaut européen	193
■ Union européenne : Que faisons-nous ensemble ?	200

PARTIE IV

Refonder la gouvernance économique de l'union économique et monétaire et relancer l'Europe sociale

203

1. Les rares militants de la construction européenne	207
2. Le rôle de la société civile	212
3. Une Europe trop libérale ?	217
4. Harmoniser la fiscalité européenne et relancer l'Europe sociale	226
■ La difficile harmonisation fiscale	226
■ La gouvernance de la zone euro	228
■ Une adaptation des règles de discipline ?	237
5. Pour une initiative majeure en faveur de l'Europe sociale	240
6. Refonder la politique agricole commune	246
Annexe	252

PARTIE V

Vers une Europe de la sécurité et de la défense

259

1. L'Europe face aux attentats terroristes	263
2. Les outils d'une coopération policière renforcée	267
3. Mettre en place un parquet européen aux compétences élargies	271
4. L'Europe de la défense : chimère ou réalité ?	274
■ La Guerre froide et le danger soviétique	274
■ Quel visage pour une nouvelle Europe de la défense ?	277
■ Des suggestions ambitieuses et concrètes	286
Annexes	289

PARTIE VI

Les institutions de l'Union : une Europe intergouvernementale ou fédérale ? Quelle réforme ?

313

1. Les institutions : une question conflictuelle	317
■ Schéma général simplifié des institutions de l'Union européenne et de leurs compétences	320
2. La Commission européenne : l'ex-futur gouvernement de l'Union ?	321
■ Liste des présidents de la commission européenne depuis 1958	327
3. La montée en puissance du Conseil européen	332
■ Deuxième exemple : l'accord sur les migrants avec les Turcs	338
4. Le conseil des ministres ou le poids des États	343
■ Formations du conseil de l'Union européenne	345

5. Le Parlement européen : la légitimité populaire	348
■ Quel est le rôle du parlement ?	348
■ Nombre de sièges par État pour les élections européennes de 2024	351
■ Liste des présidents du Parlement européen depuis 1979, année d'élection au suffrage universel direct	352
■ Un mode de décision long et complexe	355
■ La question des assistants parlementaires et les dérives du « lobbying »	360
6. Le rôle très utile mais méconnu des autres institutions	362
■ Le Comité économique et social européen	362
■ Le Comité des régions	364
Annexe	367

PARTIE VI

La réforme des institutions européennes

369

1. Un problème de visibilité	373
2. Remédier au déficit démocratique de l'Europe	376
3. Les principaux axes d'une réforme ambitieuse	379
4. Régler définitivement la question du siège du Parlement européen	386
5. Fusionner les deux exécutifs	389
6. Replacer le citoyen au cœur de la construction européenne	401
■ L'information du citoyen et la transparence	404
■ Lobbying et déontologie	407
7. Mettre en œuvre une subsidiarité efficace	413
8. Quelle méthode pour réformer l'Europe ?	419
Annexes	429
■ La déontologie des commissaires européens	429

PARTIE VII

L'Europe du droit et des libertés individuelles ou la légitime juridique

437

1. Le rôle de la Cour de Justice de l'Union européenne et le dialogue des juges	441
2. L'influence croissante de la Cour européenne des droits de l'homme	453
3. Entre remise en cause et approfondissement de l'héritage juridique européen	460
■ Une tentative de remise en cause de l'état de droit : l'exemple de la Pologne	460
■ Les enjeux de société	466
Annexes	470
■ Les bases juridiques des accords internationaux, conventions et protocoles conclus par l'Union européenne	472
Conclusion : la construction européenne entre volontarisme et interrogations	475

INTRODUCTION

L'Europe constitue l'une des constructions politiques les plus riches du ^{xx}^e siècle, voire la plus féconde. Commencée dès la fin de la guerre (en fait, même pendant cette guerre par les organisations résistantes à travers l'Europe, notamment Altiero Spinelli dans l'île de Ventotene où il était enfermé, mais aussi par la Résistance française), elle s'est construite sur les débris et les drames de la barbarie nazie. Il n'a pas fallu plus de sept années pour que la première pierre de l'édifice de la Communauté européenne soit construite avec le traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier au mois d'avril 1951. Ce traité, destiné à sceller la réconciliation franco-allemande, a permis de rétablir des liens avec l'Allemagne sur la base de « solidarités de fait », expression chère à Jean Monnet. Il fut suivi des traités de Rome au mois de mars 1957, la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), véritable pierre angulaire du début de la construction européenne.

Cette construction a connu des hauts et des bas. Ces hauts et ces bas ne sont pas nécessairement dus aux succès ou aux échecs de l'Europe en tant qu'institution, mais surtout à la conception qu'ont eu de cette Europe les hommes et femmes d'État qui se sont succédé pendant soixante-dix ans aux affaires. Certains gouvernants furent très européens, voire fédéralistes dans l'âme. Il s'agissait alors de forcer le pas de l'intégration européenne. D'autres furent hostiles à une intégration politique de l'Europe, comme le général de Gaulle qui fut président de la République française de 1958 à 1969. D'autres enfin furent plus mitigés, soit européens de raison, soit très critiques mais se résignant à participer à cette Europe en mouvement au cours de leurs mandats.

La construction européenne fut, pendant ces années, très dépendante de la volonté française. L'Europe fut française pendant des années, en ce sens que ce pays orienta de façon majeure la construction européenne. Il ne pouvait en être autrement vu l'importance politique et territoriale de ce pays fondateur de la Communauté européenne et la conception qu'avait le général de Gaulle de l'Europe. Même si rien ne pourra se faire à l'avenir sans la France, la situation n'est plus la même aujourd'hui. En effet, avec une Europe à 27 en n'incluant donc pas le Royaume-Uni qui ne fait désormais plus partie de l'Union européenne depuis le référendum de sortie du mois de juin 2016, la France n'a plus à elle seule la capacité de faire repartir la construction européenne, malgré les très grandes ambitions affichées en la matière par Emmanuel Macron qui s'est heurté à des difficultés qu'il ne soupçonnait pas, mais dont il ne peut être contesté qu'il a su, lors des deux crises majeures qu'a connues l'Europe depuis 2020 – soit la crise sanitaire liée au Covid-19 puis la guerre en Ukraine – jeter toutes ses forces dans une nouvelle étape de la construction européenne.

L'Europe fut aussi façonnée par l'amitié franco-allemande, le si prestigieux « couple franco-allemand », lequel a été si bien illustré lors de la commémoration du 11 novembre 2018 marquant le centième anniversaire de l'armistice de 1918. Cette image d'Emmanuel Macron, président de la République et d'Angela Merkel, chancelière allemande, à Compiègne assis côte à côte dans la réplique du wagon où fut signé l'armistice rappelle la nécessité de faire vivre cette amitié, à la fois pour la paix, mais aussi pour continuer à faire avancer la construction européenne. Cette amitié et cette coopération restent aujourd'hui indispensables même si, après le départ d'Angela Merkel de la chancellerie au mois de 2021, cette coopération politique est apparue hésitante et délicate avec Olaf Scholz qui lui a succédé. Si cette réalité a été et reste incontournable, ce « couple » ne dispose plus nécessairement des ressorts pour insuffler à lui seul également la voie d'une Europe pour les futures générations en raison de l'évolution d'une Union européenne qui a été manifestement marquée ces dernières années par de graves fractures sur des sujets essentiels, tels que la défense, les valeurs et le respect des minorités, la démocratie, l'indépendance des juges mais aussi sur les grands chantiers économiques et financiers. Comme tous les « couples » (les Allemands n'emploient d'ailleurs jamais cette expression trop familière et qui ne reflète pas la réalité selon eux), il a connu des élans importants mais aussi des phases d'interrogation, voire de circonspection, comme l'ont montré les annulations successives du conseil des ministres franco-allemand au cours de l'année 2022 liées à des divergences sur la coopération européenne en matière de défense, les méthodes en vue de plafonner les prix du gaz, l'adhésion des pays des Balkans à l'Union européenne. Toutefois, il n'a jamais divorcé, car cela est tout simplement politiquement impossible, même si l'Allemagne est parfois tentée par la recherche d'autres axes parallèles à défaut d'être alternatifs. L'arrivée de Friedrich Merz de la CDU à la chancellerie à la suite des élections législatives du 23 février 2025, a marqué un nouveau départ de cette coopération franco-allemande, rendue d'autant plus nécessaire avec le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche le 20 janvier 2025. Mais, comme tous les pays, l'Allemagne s'attache aussi à défendre ses intérêts nationaux surtout dans un contexte où, au cours des dernières années, l'Allemagne a connu trois années successives de récession, des licenciements massifs ainsi que des grèves dans les services publics. Le Brexit a sans doute privé ce pays d'une opportunité d'une nouvelle alliance politique en raison de la proximité idéologique qui reliait ces deux pays au sein de l'Union européenne et qui, d'ailleurs, continue à exister sur le plan de l'idéologie économique libérale, ce qui renforce d'autant plus la nécessité d'avancer ensemble. L'Allemagne veut aussi protéger ses exportations notamment vers les États-Unis pour son industrie automobile, dans un contexte marqué par l'augmentation des droits de douane décidés par Donald Trump.

Toutefois, l'Europe a globalement avancé pendant soixante-dix ans, avec des progrès majeurs dus en partie aux événements historiques qui l'ont marqué (Guerre froide rendant évident l'impératif d'une union plus étroite et solidaire, chute du

mur de Berlin le 9 novembre 1989, qui allait conduire au traité de Maastricht et à l'euro, disparition de l'Union soviétique et de son glacis montrant l'importance d'une politique étrangère et de sécurité mieux structurée). La guerre en Ukraine voulue par Vladimir Poutine et commencée le 24 février 2022, qui constitue d'ores et déjà une date historique et tragique dans l'histoire de l'Europe, a fait prendre conscience de la faiblesse de l'Europe sur le plan de sa défense stratégique. Le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche avec ses menaces réitérées de ne plus soutenir l'Europe en cas de conflit et ses injonctions faites aux pays de l'OTAN de monter leurs dépenses consacrées à l'Europe jusqu'à 5 % de leur PIB constitue une exigence supplémentaire pour l'Europe de prendre son destin en main.

Depuis une vingtaine d'années, en tout cas depuis la mise en œuvre du dernier traité européen, soit le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, l'intégration européenne progresse de façon laborieuse. Les citoyens semblent ne plus comprendre le sens de la construction européenne malgré ses succès indéniables avec, par exemple, la politique agricole commune (aujourd'hui en reconversion vers une agriculture plus verte), les programmes Erasmus pour les étudiants, la citoyenneté européenne et la libre circulation des citoyens et des capitaux. Elle souffre d'un problème majeur de lisibilité. Le traité de Maastricht, avec les règles de discipline budgétaire qu'il a imposées, a mis à mal la solidarité européenne vis-à-vis des États qui n'ont pas été dans la capacité de respecter leurs engagements de déficit et d'endettement. La crise politique avec l'Italie après l'accession au pouvoir au mois d'octobre 2022 d'un gouvernement populiste et d'extrême-droite dirigé par Mme Giorgia Meloni du parti Fratelli d'Italia avec Matteo Salvini pour la Ligue, vice-Premier ministre, a marqué le retour d'une droite dure en Europe, une droite nationaliste et populiste qui a fait florès ailleurs qu'en Italie, comme en Hongrie, en Pologne, sans compter le Royaume-Uni (qui ne fait plus partie de l'Union européenne) où en trois ans de mandat (2019-2022), Boris Johnson a gouverné en se fondant sur les slogans nationaliste et populiste du Brexit. Avec la décrue des gouvernements nationalistes et populistes en Europe, le mouvement ne semble pourtant pas révolu.

L'incompréhension qui s'est instaurée entre les pays du Nord et du Sud, puis entre les pays de l'Ouest et d'Europe de l'Est entrés plus récemment dans l'Union européenne, a rendu plus difficile la vision d'un projet commun pour l'Europe, les mettant même dans l'incapacité de trouver des solutions communes sur plusieurs sujets ou d'avancer sur la voie d'une plus grande intégration politique. On peut même dire que les oppositions se sont encore accrues avec les gouvernements populistes ouvertement opposés à la commission européenne et remettant en cause les principes mêmes de l'Union européenne, incluant le principe de solidarité et les valeurs sur lesquelles la construction européenne a toujours été fondée (les valeurs, l'indépendance des juges et de la presse, respect des minorités).

Depuis 2008 et la crise financière, le fossé s'est creusé dramatiquement entre les peuples et les institutions européennes qui, si brocardées soient-elles, ont su faire face aux crises successives que l'Union européenne a connues.

La crise monétaire et financière intervenue en 2008 (la crise dite des « *subprimes* »), la crise migratoire et des réfugiés en 2016, l'émergence d'un état de quasi-guerre dû au terrorisme au cours des dernières années qui a fait des centaines de mort en Europe, ont donné naissance à un mouvement de repli et de recul se traduisant par la montée du populisme (montée en puissance des partis d'extrême-droite exploitant la peur des électeurs et des peuples européens). Le néonationalisme d'État s'est peu à peu imposé en Europe, comme le montrent aussi les élections au Parlement européen, au sein duquel l'extrême-droite, même divisée, est fortement représentée.

Ce phénomène met en cause la survie de l'Europe et apparaît très inquiétant s'agissant de la poursuite de la construction européenne. Aujourd'hui, l'Europe peut-elle mourir ? Va-t-elle disparaître du fait de la déstabilisation des gouvernements sous l'effet de l'extrême-droite et des fractures encore plus profondes sur son orientation ? La belle idée d'une intégration politique plus poussée va-t-elle s'arrêter net avec l'émergence de gouvernements qui ne veulent plus de cette Europe des Pères-fondateurs et qui rejettent la « méthode communautaire » chère à Jean Monnet ? Une Europe à 27 voire à plus de trente dans quelques années (sans le Royaume-Uni) est-elle encore viable et ne va-t-elle pas finir par mourir de sa belle mort faute de vision politique, ou exploser face aux crises successives qu'elle doit affronter depuis des années ? Les États des Balkans occidentaux, la Moldavie, la Géorgie, l'Ukraine, attendent désormais une intégration rapide à l'Union européenne : il s'agit là d'un véritable défi pour les années qui viennent alors que l'Europe est de plus en plus paralysée par des institutions bloquées lorsqu'il s'agit d'avancer sur des questions essentielles telles la fiscalité, la défense européenne, les sanctions économiques à la Russie dans les suites de la guerre en Ukraine.

L'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche le 5 janvier 2025 a constitué un véritable choc pur l'Europe. Pour la première fois dans l'histoire des relations transatlantiques et même si les relations n'ont pas toujours été faciles entre les deux blocs, un Président américain affichait son hostilité à l'Union européenne en déclarant une guerre idéologique dans un premier temps puis commerciale dans un second temps, enfin en la marginalisant dans les grands enjeux internationaux tels que la guerre entre l'Iran et Israël. Cette nouvelle donne a affecté gravement le lien entre les États-Unis et l'Europe pour de nombreuses années.

Comment l'Europe doit-elle progresser sans occulter les difficultés et ses dysfonctionnements ? Il s'agit de la problématique essentielle de cet ouvrage qui s'adresse aux étudiants de tous les niveaux universitaires, aux candidats aux concours administratifs, aux lecteurs intéressés par la question européenne et l'avenir de l'Europe, mais aussi aux responsables politiques. Il traite de cette question avec la méthode utilisée à Sciences-Po : il s'agit de bien identifier la problématique pour être capable d'argumenter à partir de connaissances solides, sans lesquelles il n'est pas possible de traiter la question, tant sur le plan philosophique que politique et juridique. « *Apprendre sans réfléchir est vain. Réfléchir sans apprendre est dangereux* » disait Confucius. Cela veut dire qu'avant de porter un « jugement » sur l'Europe ou d'argumenter sur la forme future de l'Europe, il est indispensable de connaître l'Histoire de la construction européenne en gardant à l'esprit une méthode critique, elle-même nécessaire pour faire avancer le débat.

Si l'Europe s'est construite avec succès pendant des années, cela s'explique par un contexte particulier et la volonté des hommes et des femmes qui l'ont façonnée, grâce aussi aux peuples qui ont soutenu et approuvé les initiatives destinées à faire progresser l'intégration européenne. Et pour continuer sur Confucius « *à l'égard du monde, le sage n'a ni préjugé ni prédilection. Il est pour tout ce qui est juste* ». En d'autres termes, cet ouvrage doit permettre à chacun de se forger une opinion, tout en gardant un préjugé favorable à la poursuite de l'œuvre des Pères-fondateurs sans quoi, ce livre n'aurait pas de sens. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne faille pas réfléchir en urgence aux voies et moyens de la réformer en profondeur pour permettre aux peuples européens de se réapproprier leur Europe en gardant un sens critique.

Alors que l'Europe a aujourd'hui plus de soixante-dix ans, si on commence l'histoire de la construction européenne au mois d'avril 1951 avec le traité de Paris sur la communauté européenne du charbon et de l'acier, cet âge devrait être celui de la sagesse et de la maturité. Toutefois, les défis se sont accumulés au cours des dernières années et n'ont jamais été aussi nombreux, notamment lorsque des responsables politiques la qualifient de « diable » en personne : elle fut ainsi qualifiée par les partisans du Brexit lors du référendum au Royaume-Uni. L'Union européenne fut ainsi purement et simplement comparée par Boris Johnson, ministre des Affaires étrangères et Premier ministre (juin 2019-juin 2022) à l'État qu'avait voulu construire Hitler ! Ses propos irresponsables et à son attitude ont fini par le précipiter vers sa chute, en raison aussi de multiples autres facteurs tels que ses mensonges répétés alors accusé d'avoir menti sur la violation des règles de confinement liées au Covid-19, des accusations de corruption, une situation bloquée liée à ses mensonges sur les conséquences du Brexit, la croissance économique en berne. De David Cameron à Rishi Sunak qui, le 25 octobre 2022, succède au 10 Downing Street à Liz Truss qui restera dans l'Histoire comme la Première ministre

la plus éphémère, le Brexit aura causé des dommages irréparables à son pays. L'arrivée du chef du parti travailliste Keir Starmer au 10 Downing Street au mois de juillet 2024, n'a pas fondamentalement changé la donne malgré une volonté de se rapprocher de l'Union européenne pour contrer les effets néfastes du Brexit. Mais il existe aussi en Europe des hommes et des femmes pour qui l'Europe, même si elle n'est pas parfaite, mérite d'être vécue, améliorée et approfondie, tout en prenant en compte les revendications des peuples européens. Tant la crise sanitaire liée au Covid-19 que la guerre en Ukraine débutée le 24 février 2022 ont convaincu de nombreux Européens de la nécessité de repenser la construction européenne, de l'approfondir, notamment sur le plan de la reconquête industrielle (pour la production de médicaments par exemple) et de sa défense.

À la lumière des événements dramatiques des dernières années, l'idée s'impose peu à peu que les traités européens (traité sur l'Union européenne ou TUE et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou TFUE), qui sont riches de leurs potentialités, devront être révisés dans cette perspective, même si cette idée se heurte encore à des réticences de la part de certains États membres.

Le 6 octobre 2022, se tient à Prague une réunion de lancement d'une communauté politique européenne voulue par le président Emmanuel Macron lors de son intervention le 9 mai 2022 devant le Parlement européen. Quarante-quatre pays sont représentés, soit les vingt-sept États membres et 17 n'appartenant pas à l'Union européenne. Ils décident de se réunir tous les six mois, alternativement dans un pays membre et un pays non-membre de l'UE et arrêtent sept axes de coopération : le renforcement de la surveillance des infrastructures critiques (câbles sous-marins, satellites), le renforcement de la cyber sécurité, les sujets régionaux (Mer noire, Baltique, Caucase, la création d'un fonds de résilience pour l'Ukraine), une stratégie intégrée en matière énergétique, une politique intégrée pour la jeunesse, enfin le thème des migrations.

Les tendances populistes sont toujours vivaces en Europe comme le montrent les élections successives dans plusieurs pays de l'Union européenne. Viktor Orbán, Premier ministre hongrois, remporte très largement les élections législatives en 2018 et 2022 et n'a eu de cesse, durant ses années comme chef du gouvernement, de violer les valeurs européennes (indépendance des juges et de la presse, respect des minorités notamment la communauté LGBT) et de développer une rhétorique anti-migratoire. Il est un allié de Mme Le Pen en France et un soutien de Donald Trump. Il n'a pas hésité à faire alliance avec Vladimir Poutine lors du conflit en Ukraine. L'extrême-droite allemande du parti AfD dirigé par Alice Weidel, a remporté plus de 20 % des suffrages le 23 février 2025 lors des élections au Bundestag. Lors des élections législatives en France au mois de juin 2024, les électeurs envoient

à l'Assemblée nationale 120 députés, un nombre encore jamais atteint au Palais Bourbon sous la V^e République et le groupe politique le plus important. Enfin l'extrême-droite obtient une position dominante au sein du bloc de droite lors des élections législatives en Suède le 11 septembre 2022, les « démocrates de Suède » dirigés par Jimmie Akesson obtenant 20,54 % des suffrages et soixante-treize sièges contre 19,10 % pour les modérés et soixante-huit sièges devenant ainsi, bien que n'intégrant pas le gouvernement, un élément essentiel dans l'orientation politique de ce pays.

Cet ouvrage répond à la problématique exposée dans cette introduction à travers ses différentes parties et différents chapitres. Il part du constat qu'il existe une vraie crise existentielle de l'Europe – accentuée par la crise sanitaire et la guerre en Ukraine – qu'il est nécessaire d'analyser pour comprendre la vague populiste qui a déferlé sur l'Europe et la raison pour laquelle il a été constaté ces dernières années une perte de confiance d'une partie des citoyens envers l'Union européenne qui a fragilisé le soutien à la construction européenne (partie I). Parce que la construction européenne contient des références historiques incontournables pour bien comprendre les enjeux, il s'agira aussi d'analyser la relation qu'ont entretenue avec l'Europe les autres États, l'Europe ne devant pas être analysée sous l'angle purement national français (partie II). Si les gouvernements décident en outre de poursuivre l'œuvre des Pères-fondateurs, ce qui aujourd'hui semble de plus en plus problématique, les défis de l'Europe doivent aussi être analysés pour répondre de la façon la plus efficiente et démocratique possible aux sentiments que suscite l'Europe (partie III).

Refonder l'Europe doit aussi passer par la réforme de son cadre institutionnel. La plus grande critique concerne la gestion de l'Union économique et monétaire (UEM), regardée comme trop contraignante et comme un hymne au libéralisme. Une gestion plus démocratique de l'UEM de même qu'une relance de l'Europe sociale apparaît indispensable, malgré les difficultés rencontrées dans cette perspective par le président de la République français, Emmanuel Macron, au cours de ses deux quinquennats (Partie IV). L'Europe, c'est aussi le serpent de mer de la défense européenne. Depuis l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, celle-ci n'a jamais réellement ressuscité. Le sommet de Bratislava en 2016 avait amorcé une réflexion dans un scepticisme général, mais la guerre en Ukraine a relancé le débat avec des avancées concrètes au cours de la présidence française du conseil de l'Union européenne (PFUE). La défiance de Donald Trump vis-à-vis de l'Europe a renforcé cette nécessité vitale de repenser une défense européenne. Les défis mondiaux, le terrorisme, la volonté conjointe d'Angela Merkel, du chancelier Olaf Scholtz puis de Friedrich Merz, arrivé au pouvoir le 6 mai 2025 d'Emmanuel Macron, bien qu'affaiblie par les élections législatives du mois de juillet 2024, ont

permis de faire repartir cette réflexion avec l'Europe de la sécurité, celle qui « doit protéger » au sens premier du terme à la lumière évidemment de l'agression de la Russie en Ukraine (Partie V).

Les institutions constituent un élément indispensable à l'évolution de l'Europe. Un débat a suscité de nombreuses controverses pendant des années : allons-nous vers une Europe fédérale ou restera-t-elle à caractère intergouvernemental ? Si le débat semble aujourd'hui en grande partie dépassé car l'Europe constitue une construction unique en son genre, l'Union européenne nous offre la vision d'institutions à caractère manifestement fédéral (la Banque centrale européenne par exemple ou la Commission européenne malgré la tentation d'une marginalisation de cette institution qui constitue l'exécutif de l'Union européenne, la Cour de Justice de l'Union européenne qui définit un ordre juridique supranational qui s'impose aux États membres), quand d'autres manifestent la suprématie des États (le Conseil européen des chefs d'État et le Conseil de l'Union). Quoi qu'il en soit, l'analyse des institutions s'impose avant de proposer les réformes ambitieuses qui s'imposeront si l'Europe veut continuer son chemin vers une plus grande intégration (Partie VI et VII).

Enfin, signe d'espoir, l'Europe ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui s'agissant des libertés individuelles et collectives si les juges n'avaient pas été aux avant-postes de la construction européenne : par la protection des valeurs et des libertés, ils se sont érigés en garants des principes même de l'Europe, comme la liberté de circulation des citoyens, des salariés du public comme du privé, des capitaux, des citoyens. L'ordre juridique supranational est le fait de la Cour de Justice de l'Union européenne qui siège à Luxembourg, tandis que la Cour européenne des droits de l'Homme, qui siège à Strasbourg mais ne fait pas partie de l'Union puisqu'il s'agit d'un traité différent, est elle-même au cœur des questions de société les plus sensibles en privilégiant les droits individuels et les droits nouveaux, notamment sur les sujets de société. Cet héritage juridique fait débat aujourd'hui (certains États le remettent même en cause) et il convient d'analyser cet édifice juridique qui tend toutefois à se fracturer sous les coups de butoir des populistes aujourd'hui au pouvoir dans plusieurs pays de l'Union européenne (Partie VI).

Au sein de chaque chapitre, la méthode est la même : en faisant référence à l'Histoire tout en examinant les points de vue opposés, la méthode consiste à permettre au lecteur de s'approprier sa propre vision de l'Europe dans un esprit qui doit rester en permanence critique, tout en cherchant des solutions utiles tout à la fois concrètes et ambitieuses pour l'avenir.

Cet ouvrage, qui permettra au lecteur d'envisager l'avenir de l'Europe à la lumière de plus soixante-dix ans de construction européenne, plus de quarante-cinq ans après la première élection du Parlement européen au suffrage universel direct, contient de nombreuses références historiques et techniques indispensables à l'acquisition des connaissances. Mais surtout, rédigé par un acteur de la construction européenne depuis longtemps, il pourra se lire comme un roman à suspense dans lequel les événements, les coups de théâtre, les crises, les rebondissements, se succèdent comme autant d'énigmes, donnant à l'Europe un visage unique au monde.

PARTIE I

UNE EUROPE FRAGILISÉE DANS L'OPINION PUBLIQUE ET DANS LE MONDE, MALGRÉ UNE RICHE HISTOIRE

« J'ai été le témoin de plusieurs décennies d'intégration européenne. Il y a eu bon nombre de moments forts. Il y a eu aussi beaucoup de moments difficiles, et des moments de crise.

Mais, jamais encore, je n'avais vu un terrain d'entente aussi réduit entre nos États membres. Un nombre aussi réduit de domaines dans lesquels ils acceptent de travailler ensemble.

Jamais encore, je n'avais entendu autant de dirigeants ne parler que de leurs problèmes nationaux, et ne citer l'Europe qu'en passant, pour autant qu'ils la citent.

Jamais encore, je n'avais vu des représentants des institutions de l'Union fixer des priorités aussi différentes, parfois en opposition directe avec les gouvernements et les parlements nationaux. C'est comme s'il n'y avait quasiment plus de point de rencontre entre l'Union et ses capitales nationales.

Jamais encore, je n'avais vu des gouvernements nationaux aussi affaiblis par les forces populistes et paralysés par le risque de perdre les prochaines élections.

Jamais encore, je n'avais vu une telle fragmentation, et aussi peu de convergence dans notre Union. »

Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, discours sur l'état de l'Union, Parlement européen, Strasbourg, 14 septembre 2016

« Le message que je vous adresse aujourd'hui est (...) que nous avons tout fait ce qu'il faut pour protéger nos citoyens et notre prospérité (...). »

Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, discours devant la séance plénière du Parlement européen sur les conclusions du Conseil européen du 20 mars 2025

1. LE CONSTAT D'UNE DÉFIANCE DE PLUS EN PLUS GRANDE

L'Europe a connu une baisse de l'adhésion des citoyens au cours de ces quinze dernières années malgré des sondages et des études qui se veulent rassurants. En 2014, est arrivée au Parlement européen une centaine de députés mêlant à la fois haine de l'Europe et xénophobie (dont la campagne pour le Brexit a hélas été un bel exemple). Les élections de 2019 et de 2024 ont consolidé cette présence de l'extrême-droite au parlement laquelle a réussi à constituer plusieurs groupes politiques en raison des divergences au sein de son propre camp. Cette montée et cette consolidation de cette force politique anti-européenne constituent un élément qui montre que la construction européenne a perdu une partie de son soutien populaire, notamment en France, le Rassemblement national ayant obtenu le plus grand nombre de sièges avec le parti présidentiel La République en marche d'Emmanuel Macron au mois de juin 2019. Aux élections législatives du 7 juillet 2024, le Rassemblement national devient le plus grand groupe à l'Assemblée nationale.

La greffe de l'Europe, c'est-à-dire l'adhésion au processus de la construction européenne, ne semble pas avoir pris sur une partie de la nouvelle génération de citoyens, alors qu'il ne peut être contesté que cette œuvre, qui s'est construite sur les débris de la barbarie nazie, a largement contribué à la paix, en premier lieu à la réconciliation franco-allemande, comme les émouvantes cérémonies du centenaire de l'armistice de 1918 l'avaient montré notamment à l'occasion de la rencontre symbolique à Compiègne entre Angela Merkel et Emmanuel Macron le 10 novembre 2018, en écho à la rencontre historique entre Helmut Kohl et François Mitterrand à Douaumont près de Verdun le 22 septembre 1984. La guerre en Ukraine a montré que la paix n'était jamais acquise et qu'elle pouvait à tout moment revenir en plein cœur de l'Europe qui doit aujourd'hui faire face à une tendance lourde, celle de l'impérialisme russe en Europe sans oublier la menace chinoise.

Cette guerre en Ukraine qualifiée d'« opération spéciale » par Vladimir Poutine qui a instauré une dictature dans son pays, fait suite à d'autres massacres et crimes ayant eu lieu en Europe comme dans l'ex-Yougoslavie. Mais les guerres ethno-territoriales de l'ex-Yougoslavie, avec les massacres de centaines de milliers d'innocentes personnes pour des raisons ethniques, intervenant en plein cœur de l'Europe, nous montrent que la paix ne doit jamais être considérée comme une chose acquise. La guerre en Ukraine semble avoir réveillé l'opinion publique, notamment chez les jeunes générations. Précisément, s'agissant de l'ex-Yougoslavie, lorsque les massacres ont éclaté cette partie de l'Europe, celle-ci se trouvait encore dans le

contexte de l'après-guerre et de l'après Tito, dirigeant historique, qui avait étouffé toutes les tendances nationalistes sous une chape de plomb. Si la Yougoslavie avait appartenu au « bloc occidental », il y a de fortes chances que les massacres qu'a connus ce pays ne se seraient pas produits. Le musée de la Guerre d'indépendance de la Croatie à Dubrovnik doit rappeler à chaque citoyen européen qu'il faut toujours œuvrer pour la paix et faire en sorte que les guerres ethniques et entre États ne se reproduisent jamais.

Les pays de l'ex-Yougoslavie qui appartiennent aujourd'hui à l'Union européenne (la Slovénie, la Croatie qui pour sa part a intégré l'Union économique et monétaire et donc l'euro le 1^{er} janvier 2023) vivent enfin en paix et ont accepté d'intégrer dans leurs droits nationaux effectifs l'ensemble des valeurs de démocratie, tolérance et respect des minorités, qui figurent dans le Traité de l'Union européenne. Mais hélas, les événements de ces dernières années ont montré que même le respect des valeurs européennes n'était plus forcément une chose acquise et qu'elles pouvaient être remises en cause, notamment en Pologne avec le parti Pis conservateur et qui a régné pendant dix ans et le gouvernement de Viktor Orban en Hongrie, deux dirigeants qui ont remis en cause l'indépendance des juges, la liberté de la presse, le droit à l'avortement, le respect de la communauté LGBT par exemple, mais aussi dans des pays fondateurs de la communauté européenne avec par exemple Giorgia Meloni en Italie, membre du parti d'extrême-droite Fratelli d'Italia, devenue présidente du conseil le 22 octobre 2022.

L'article 2 du traité prévoit que *« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes »*. C'est clairement ces valeurs que beaucoup de responsables et d'acteurs politiques semblent avoir oubliées aujourd'hui.

Malgré son caractère perfectible, l'Europe est incontestablement aujourd'hui un pôle majeur de stabilité et de paix dans le monde, au sein de ce que le général de Gaulle appelait le « concert des nations », expression qui a été parfois reprise par le président français Emmanuel Macron.

Il est toutefois possible de constater que l'Europe, malgré tous les succès qu'elle a connus, notamment à travers la politique agricole commune elle-même soumise à une reconversion difficile, surtout dans la perspective d'adhésion de plusieurs pays à l'Union européenne dont l'Ukraine à l'horizon 2030, n'a plus nécessairement le soutien qu'avait pu recevoir la construction européenne qui était soutenue à

travers les États par des centaines de milliers de citoyens. L'Europe des valeurs a été manifestement fragilisée, voire allègrement violées par certains États alors que, plus que jamais, les valeurs sont le socle fondateur de l'Union européenne. Même dans les pays où l'extrême-droite n'est pas au pouvoir, l'état de droit est attaqué et fragilisé comme l'ont montré les violentes attaques contre la justice intervenues après la décision du 31 mars 2025 en France condamnant Marine Le Pen pour détournement de fonds publics dans l'affaire des assistants parlementaires au Parlement européen et prononçant une peine d'inéligibilité d'une durée de cinq ans avec exécution provisoire empêchant la députée de se présenter à l'élection présidentielle de 2027.

■ **Entre confiance et défiance, une évolution tangible**

Si la perte de confiance envers l'Europe a pu être constatée à travers les différents eurobaromètres qui enregistrent l'adhésion des citoyens de l'Europe envers les institutions européennes, les résultats sont fluctuants selon les périodes. Mais globalement, sans qu'il soit besoin de tous les citer car ils se répètent régulièrement, les sondages qui se suivent montrent une bonne résistance de l'opinion et des électeurs au principe même de la construction européenne, même si les critiques somme toute parfois légitimes, montrent le souhait que cette Europe s'améliore dans sa gouvernance, soit moins technocratique et plus démocratique.

Au cours des dix dernières années, l'eurobaromètre a considérablement évolué et surtout depuis les crises liées au Covid-19 et à la guerre en Ukraine. Particulièrement, depuis la posture très anti-européenne de Donald Trump depuis son retour à la Maison-Blanche le 20 janvier 2025, le sentiment de trahison par les alliés américains vis-à-vis de l'Europe a renforcé le soutien à cette Union européenne malgré l'adhésion des extrême-droites européennes à la rhétorique réactionnaire de Donald Trump ce que le président français Emmanuel Macron a appelé, non sans fondement, la « *nouvelle internationale réactionnaire* ».

Ainsi, globalement, la confiance dans l'Union européenne persiste et s'est même accrue dans le contexte international évoqué. Majoritairement, les Européens ont confiance dans l'Union européenne, soit une augmentation de 6 points de pourcentage depuis l'Eurobaromètre standard de l'été 2020. Si, en raison de scandales intervenus, notamment celui sur le détournement d'argent public au Parlement européen a pu créer des ruptures de confiance, ces malversations qui ont mis à mal l'image de l'Union européenne globalement et surtout du Parlement européen, n'ont pas affecté le soutien à l'Europe dont la pertinence se voit renforcée

face aux dangers extérieurs notamment la guerre en Ukraine et les déstabilisations de Vladimir Poutine en Moldavie, en Géorgie et en Roumanie, ces manœuvres qui sont les plus voyantes.

La crise sanitaire du Covid-19, a accru la préoccupation des citoyens de l'Union européenne qui sont ainsi nombreux à considérer que la santé est le principal enjeu auquel l'UE doit faire face actuellement. La santé est devenue une vraie problématique avec les questions économiques. L'environnement et le changement climatique occupent aussi une place importante mais souvent située entre le troisième et le quatrième préoccupation. L'immigration, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ne vient pas en tête des priorités des électeurs, même si, au cours de ces dernières années, la lutte contre l'immigration massive a permis aux partis politiques d'extrême-droite de se hausser à des niveaux élevés lors des différents scrutins législatifs, comme en Allemagne lors des élections au Bundestag le 23 février 2025.

Les citoyens de l'Union européenne se sont déclarés largement satisfaits du rôle joué par l'Union européenne pour garantir l'accès aux vaccins contre la crise sanitaire du Covid-19 et ont une attitude positive à l'égard des vaccins. C'est un des succès incontestables de l'Union européenne qui, lors de cette crise majeure et inédite depuis la création de la communauté européenne en 1957, a montré qu'elle était capable de protéger les citoyens, notamment en ce qui concerne leur santé.

Les mêmes résultats peuvent être constatés lors des eurobaromètres que publie régulièrement le Parlement européen. Une grande majorité des Européens considèrent l'appartenance de leur pays à l'UE comme une bonne chose. *« Avec le retour de la guerre sur notre continent, les Européens se sentent rassurés de faire partie de l'Union européenne. Les citoyens européens sont profondément attachés à la liberté et sont prêts à défendre nos valeurs. Ils réalisent plus que jamais que la démocratie ne peut être tenue pour acquise »*, affirme Roberta Metsola réélue présidente du Parlement européen à la suite des élections du mois de juin 2024.

Les événements récents ont également façonné l'image que les Européens ont des autres acteurs majeurs de la scène internationale. La Russie n'est perçue positivement que par très peu de citoyens. Ils sont également conscients du danger que représente la Chine avec sa politique commerciale agressive. Les Européens gardent une image positive du Royaume-Uni malgré le Brexit. L'image des États-Unis s'est aussi considérablement dégradée depuis le début du second mandat de Donald Trump, sa politique douanière et ses attaques frontales contre les valeurs défendues par l'Union européenne comme l'a montré le discours d'une violence inouïe prononcée lors de la conférence sur la sécurité à Munich par le nouveau

vice-Président américain le 14 février 2025 où il avait affirmé : *« lorsque je regarde l'Europe aujourd'hui, je ne comprends pas toujours clairement ce qui est arrivé à certains des vainqueurs de la Guerre froide (...) La démocratie repose sur ce principe sacré : la voix du peuple compte. Il n'y a pas de place pour les cordons sanitaires. Soit on respecte ce principe, soit on ne le respecte pas »*, détournant le message du pape Jean-Paul II qui avait déclaré à la foule lors de son installation *« N'ayez pas peur ! »*.

La plupart des citoyens perçoivent la guerre en Ukraine comme un bouleversement. Une majorité de citoyens dans plus de vingt États membres est satisfaite de la réponse de l'UE à l'invasion russe en Ukraine malgré une augmentation des prix. Signe de la résilience et de l'unité de l'Europe, les Européens considèrent légitimement la défense des valeurs européennes communes telles que la liberté et la démocratie comme une priorité, même si cela devait avoir un impact sur le coût de la vie.

Les inquiétudes économiques croissantes se reflètent également dans les priorités politiques sur lesquelles les citoyens souhaitent que le Parlement européen se concentre : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est souvent citée en premier, suivie de la santé publique, la défense de la démocratie et de l'État de droit.

La perception de la guerre et de ce qu'elle signifie pour l'Union européenne est également visible dans les valeurs fondamentales que les citoyens souhaitent que le Parlement défende en priorité.

Alors que depuis plusieurs législatures, les députés europhobes sont membres du Parlement européen dont le rôle est aujourd'hui essentiel dans le vote de la législation européenne, les eurobaromètres montrent, malgré des hauts et des bas, une opinion publique majoritairement favorable à la construction européenne, malgré une diminution constante du taux de participation à ces élections depuis la première élection du parlement au suffrage universel direct en juin 1979 traduisant manifestement un manque de sensibilisation aux questions européennes.

Très souvent, le citoyen dit manquer d'informations sur l'Europe et très mal connaître le fonctionnement des institutions. L'information du citoyen est en effet au cœur de la problématique européenne. S'exprimant en « off » à Bruxelles, un fonctionnaire du service d'action extérieur de l'Union européenne faisait remarquer il y a quelques années, que la communication était le principal problème de l'Union européenne. Le problème est toujours le même aujourd'hui. Il s'est même, d'une certaine façon, amplifié.

Cette image plutôt positive de l'Europe contraste selon les pays, beaucoup d'entre eux ayant envoyé des députés eurosceptiques au Parlement européen, notamment en dernier lieu lors des élections européennes de 2024.

Les préoccupations des citoyens, notamment en France, dépendent aussi bien évidemment, des domaines d'inquiétude en lien avec l'actualité. En 2014-2015, avant les attentats islamistes qui ont endeuillé la France, la préoccupation principale était liée aux problèmes économiques et de l'emploi, comme cela l'était aussi en 2013 et comme cela le reste en grande partie aujourd'hui. L'insécurité et le terrorisme n'arrivaient que derrière. Après la vague d'attentats de 2015 et 2016, la sécurité est revenue au premier plan des préoccupations de citoyens, notamment en France. Mais tous les eurobaromètres montrent toujours une constante : la priorité reste l'emploi et les préoccupations sociales et ce point était particulièrement prégnant lors des élections de 2024.

Toutefois, l'image positive de l'Union l'emporte toujours avec les avantages qu'apporte l'Union européenne au quotidien, notamment chez les jeunes, à savoir ce qui fait la spécificité de l'Europe, comme la libre circulation des personnes et des biens.

On s'aperçoit aussi que le message de paix dont est porteur l'Europe reste fondamental. La guerre en Ukraine a rappelé, dans des circonstances dramatiques, que la paix n'est jamais acquise et que sa principale réussite est la paix, qu'elle le fut dès le début avec la réconciliation franco-allemande. Les valeurs de l'Union européenne sont aussi soutenues majoritairement par les peuples au moment où des États ont été tentés de s'en affranchir tels que la Pologne, la Hongrie et même l'Italie de Giorgia Meloni arrivée au pouvoir en 2022.

En Autriche, lors du premier tour des élections présidentielles le 24 avril 2016, le candidat d'extrême-droite était arrivé largement en tête laissant loin derrière lui les représentants des partis politiques traditionnels. Alors que ces élections avaient été invalidées par la Cour constitutionnelle en raison des risques d'irrégularités inhérents au vote par correspondance, les Autrichiens avaient au final, le 3 décembre, élu président M. Van der Bellen par 53 % des suffrages exprimés. Toutefois, lors des élections législatives du printemps 2018, l'extrême-droite, alliée du parti conservateur, finissait par arriver au pouvoir sous la houlette du jeune chancelier Sebastian Kurz qui, de surcroît, devait exercer la présidence de l'Union européenne pendant les six premiers mois de l'année 2018 ! Mais à l'occasion d'un changement de majorité suite à divers scandales d'ordre financier, le chancelier changeait de majorité politique en excluant l'extrême-droite. Il devait lui-même partir au mois d'octobre 2021 sur la base de soupçons de corruption. L'extrême-droite est revenue

en force dans ce pays lors des élections législatives du 29 septembre 2024 : pour la première fois dans l'histoire de l'Autriche, le parti de la liberté (le FPÖ) arrivait en tête avec pratiquement 29 % des suffrages exprimés, le parti conservateur du chancelier Karl Nehammer (ÖVP) n'arrivant qu'en deuxième place.

Les expériences populistes ont été heureusement de courte durée en Europe, ce qui ne signifie pas que le danger a aujourd'hui disparu, comme l'a encore montré l'élection législative en Italie au mois de septembre 2022 mais aussi les élections législatives en Allemagne le 23 février 2025 où le parti AfD s'est hissé au deuxième rang avec 20,80 % des suffrages (soit 152 sièges) contre 28,52 % pour la droite modérée CDU-CSU (208 sièges), le parti social-démocrate du chancelier Olaf Scholz ne parvenant qu'à 16,41 % des voix (120 sièges) et 11,61 % pour les Verts (85 sièges), le parti de la gauche radicale obtenant un score inattendu avec 8,77 % des suffrages (64 sièges).

Il est possible aussi de citer la rhétorique anti-migratoire de Viktor Orban en Hongrie. Le 2 octobre 2016, le Premier ministre organisait un référendum sur l'immigration où le non à l'immigration obtenait presque 100 % des votants. Toutefois, ce référendum était invalidé en raison d'une participation inférieure à 50 % des électeurs. Mais le mal était fait et au printemps 2018, le Premier ministre Viktor Orban, obtenait la majorité des deux tiers lors des élections législatives dans son pays avec presque 50 % des voix et 133 députés lui laissant la voie libre pour une révision de la Constitution à sa guise. De même, malgré une position politique difficile vis-à-vis de l'Union européenne, aux élections législatives du mois d'avril 2022, il remportait de nouveau une majorité absolue. Avec 53 % des voix pour son parti le Fidesz, les électeurs lui donnaient de nouveau le champ libre pour sa politique nationaliste et populiste.

Enfin et malgré tout serait-on tenté de dire, plus des deux tiers des Européens se sentent en permanence citoyens de l'Union européenne et ce de manière constante depuis de nombreuses années malgré les vicissitudes de la vie politique et des élections au sein des États membres.

Les valeurs de l'Union européenne restent au centre des préoccupations, avec les questions liées à la démocratie et la liberté qui restent des valeurs essentielles. Les citoyens restent attachés à la monnaie commune, l'euro. L'Europe doit tout de même fournir des efforts sur le plan social et les citoyens estiment qu'un système de protection sociale harmonisé renforcerait son sens d'appartenance à l'Union européenne, ce qui rend d'autant plus pertinente les propositions de relance de l'Europe sociale étudiée dans cet ouvrage.

Le problème que l'on retrouve est encore celui de la place du citoyen dans le système institutionnel et décisionnel de l'Union européenne. Est-ce une manifestation de la montée du populisme des partis politiques ou sa cause ? Les personnes interrogées estiment que leur voix compte de moins en moins, que ce soit au niveau européen ou au niveau national.

On ne peut donc que constater une montée de la méfiance vis-à-vis des institutions, vu du côté national comme le montrent les scrutins successifs, qui dénotent un décalage étonnant entre ces informations statistiques et le ressenti des électeurs. Les sondages montrent ainsi régulièrement un soutien majoritaire à l'Europe, qui légitime encore plus la nécessité de réformer les institutions européennes, non pas pour les affaiblir comme le souhaitent les partis anti-européens, mais pour les renforcer en accroissant leur caractère démocratique, afin de montrer aux citoyens que loin d'être perdue, leur voix compte lorsqu'il s'agit de légiférer sur des sujets importants de la vie quotidienne. Les scandales politico-financiers ayant frappé de plein fouet le Parlement européen ces dernières années (l'affaire dite des « valises de billets » et les affaires de « lobbying » ayant permis à des agents d'influence russes ou chinois d'infiltrer cette institution) ont dégradé l'image de cette institution.

La montée du chômage a mis à mal la cohésion sociale, notamment chez les jeunes. Aussi les problèmes de l'emploi apparaissent comme la principale préoccupation des citoyens européens. Chômage, politique migratoire, terrorisme et guerre en Ukraine, sont aujourd'hui des préoccupations majeures qu'il appartient aux responsables politiques de prendre en considération pour les années à venir.

Cette proportion des citoyens qui soutiennent l'Union européenne est encourageante mais pas suffisante pour pérenniser une situation à long terme. Les chiffres des eurobaromètres des dix dernières années démontrent que l'Europe dispose des ressorts pour continuer de faire adhérer les citoyens à la poursuite de la construction européenne. Encore faut-il en avoir la volonté politique.

En effet, comme nous le verrons plus bas, des outils existent qui permettraient d'aller plus loin sur la voie de l'intégration, tout en répondant de façon pertinente aux préoccupations des catégories socioprofessionnelles frappées par la crise, notamment les jeunes et les salariés, les agriculteurs eux aussi touchés par la crise agricole et la diminution des ressources du budget de l'Union européenne consacrées à la politique agricole commune.

Au final, au cours de ces vingt-cinq dernières années, après les bouleversements engendrés par l'écroulement du mur de Berlin, puis la signature du traité de Maastricht qui a constitué une étape fondamentale dans la construction européenne,

l'Europe a globalement fait des progrès. Ils sont toutefois restés limités, malgré les initiatives de la France portées par le président Emmanuel Macron élu en 2017 et réélu en 2022.

Sur le plan des partis politiques, tout au long de la construction européenne, il s'est trouvé peu de responsables politiques, non seulement pour défendre les acquis, l'apport à la démocratie et la paix en Europe, ainsi que sa valeur ajoutée sur le plan économique et social, mais, d'autre part, il est apparu, notamment en France, que prôner une plus grande intégration européenne revenait à être regardé comme un fédéraliste irresponsable, c'est-à-dire un acteur qui ne défendrait plus les intérêts de son pays. Cette tendance, qui s'est illustrée dans de nombreux pays de l'Union européenne, s'est grandement manifestée en France où on ne trouve plus guère de responsables pour défendre une vision fédéraliste de l'Europe, même Emmanuel Macron qui s'est illustré, au cours des deux premières années de son mandat, par un sentiment pro-européen incontestable qui ne saurait toutefois se réduire à la seule vision fédérale des Pères-fondateurs, sa vision n'étant au final pas si éloignée que cela de celle du général de Gaulle et des gaullistes en général. L'idée de lancer une Communauté politique européenne, réunie pour la première fois à Prague au mois d'octobre 2022, va également dans ce sens dans la mesure où elle dépasse de loin géographiquement l'Union européenne avec 44 pays contre 27.

2. LA MÉFIANCE VIS-À-VIS DE L'EUROPE À TRAVERS L'EXEMPLE FRANÇAIS

Si, au cours des années 1950 et 1960, un vent très favorable à la construction européenne a entraîné les gouvernements à créer une nouvelle forme de construction politique, une Europe intégrée, soutenue en cela par un très fort courant pro-européen, les années 1980 ont inauguré le début des difficultés de la construction européenne. Les femmes et les hommes politiques ayant vécu la guerre et qui furent les architectes de l'Europe communautaire, ont disparu pour la plupart entraînant un changement de paradigme de la construction européenne. L'Europe est devenue de plus en plus difficile pour reprendre le titre du très bon ouvrage sur la construction politique de l'Europe de Bino Olivi et Alessandro Giacone (« l'Europe difficile »).

Grandes ont été et continuent à rester les oppositions politiques à la construction européenne. Qu'il s'agisse de la France ou d'autres États européens, si l'Europe a été essentiellement le fait de deux grandes familles politiques, à savoir les démocrates-chrétiens et la droite classique d'un côté et les sociaux-démocrates et socialistes de l'autre, force est de constater qu'un autre fossé a toujours opposé deux camps irréductibles : les partisans de l'Europe des États-nations d'un côté, les fédéralistes de l'autre côté.

■ Le cas singulier de la France

En France, dont le rôle en Europe reste incontournable malgré la diminution d'influence qui lui est imputée, cette opposition s'est traduite dans l'affrontement entre deux conceptions, deux régimes politiques et deux personnalités : la IV^e et la V^e République d'une part, Jean Monnet et le général de Gaulle, d'autre part.

L'opposition entre Jean Monnet, un des pères de l'Europe, et le général de Gaulle, remonte à loin. Jean Monnet, que l'on pourrait aujourd'hui qualifier de technocrate dans la mesure où il n'a jamais exercé de mandat politique (d'où la critique de la fameuse « méthode Monnet » qui ne serait plus pertinente) avait été marchand de cognac après avoir repris l'entreprise de son père. Par sa formation, il était d'abord un homme pragmatique qui permit de donner naissance à la méthode dite « communautaire » qui exige que, pour avancer, il doit exister un minimum de consensus sur une ou plusieurs questions dont il convient de discuter les unes après les autres, mais dans une optique globale et constructive destinée à aboutir à un résultat concret.

Monnet avait d'emblée connu les arcanes du commerce international et avait été formé très jeune à la négociation. Compte tenu de cette expérience, il avait obtenu le poste de secrétaire général adjoint à la Société des Nations, ancêtre de l'Organisation des Nations unies, qui se fracassa sur les rochers du nationalisme et fut emportée par la Seconde Guerre mondiale. Il y avait chez Monnet une très forte volonté de faire quelque chose afin de rendre possible une coopération internationale sur des sujets sensibles. Ainsi, aussitôt démobilisé lors de la Première Guerre mondiale, il parvint à rencontrer le président du Conseil René Viviani afin de lui suggérer de créer un pool maritime franco-britannique pour optimiser les transports de vivres. Il fallait une sacrée audace pour forcer ainsi les portes du président du Conseil et promouvoir la coopération internationale !

Jean Monnet, force de proposition comme on dirait aujourd'hui, parvint alors à convaincre les autorités françaises et, par la même occasion, à faire partie de la délégation du ministère du commerce à Londres. Jean Monnet restera ainsi ce personnage influent mais dans l'ombre des gouvernements et devint logiquement Commissaire général au plan après la guerre. Il fut l'inspirateur de la Communauté européenne jusqu'à devenir le premier président de la Haute autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, aujourd'hui disparue.

■ L'opposition entre de Gaulle et Monnet

« Il y a deux catégories d'hommes : ceux qui veulent être quelqu'un et ceux qui veulent faire quelque chose » affirmait l'Américain Dwight Morrow. Il classait Jean Monnet dans la seconde catégorie. Toutefois, comme le rappellera plus tard François Mitterrand le 9 novembre 1988 lors du transfert de la dépouille de Jean Monnet au Panthéon *« Encore fallut-il l'indispensable vertu de persévérance pour cimenter l'Europe. Cette vertu, Jean Monnet la possédait. Elle reste (...) à l'ordre du jour. Jean Monnet avait choisi, selon aussi ses propres termes, de "faire quelque chose plutôt que d'être quelqu'un", et ce quelque chose fut l'Europe, mais elle n'aurait pu se faire sans quelqu'un ou, soyons justes, sans quelques-uns au premier rang desquels Jean Monnet. Monnet fut donc à la première place pour construire l'Europe et il a fallu qu'il soit doté d'une très forte personnalité... Il fit l'Europe car il était déjà quelqu'un avec des convictions »*.

Le général de Gaulle n'a jamais apprécié Jean Monnet. Celui qu'il appelait d'une façon condescendante et méprisante l'« inspirateur », n'avait jamais accepté que Jean Monnet ne le soutienne pas alors que le futur Père de l'Europe conseillait le président des États-Unis pendant la Seconde Guerre mondiale. Il est vrai que de Gaulle était considéré tant par Roosevelt que par Churchill comme ayant le profil d'un dictateur, certains soupçonnant Jean Monnet de n'avoir jamais démenti une

telle tendance à l'autoritarisme du fondateur de la France Libre. Cela affectera à tout jamais les relations entre les deux hommes, alors que François Mitterrand, élu président de la République le 10 mai 1981, s'inspirera lui-même de Monnet pour formuler des propositions ambitieuses pour l'Europe. Il en était manifestement plus proche jusqu'à défendre une Europe fédérale.

Le général de Gaulle était tout l'opposé de Jean Monnet. Militaire, ayant la Nation chevillée au corps (comme si un Européen convaincu n'était lui-même pas attaché à sa Nation, « patriote » selon l'expression de partis politiques d'extrême-droite), il était en désaccord avec la poursuite de l'intégration européenne selon la conception de Jean Monnet. Les Français et les historiens se rappellent ainsi la fameuse conférence de Presse du 14 décembre 1965 où le général de Gaulle avait déclaré : *« Alors, il faut prendre les choses comme elles sont, car on ne fait pas de politique autrement que sur les réalités. Bien entendu, on peut sauter sur sa chaise comme un cabri en disant "l'Europe !", "l'Europe !", "l'Europe !" mais cela n'aboutit à rien et cela ne signifie rien »*. Par cette formule, le général de Gaulle allait façonner la vision gaulliste de l'Europe pendant quarante ans. Cette vision perdure encore à bien des égards aujourd'hui et depuis longtemps au sein du mouvement dit gaulliste, depuis l'UDR jusqu'aux Républicains. Beaucoup d'anti-européens aiment ainsi citer cette phrase du général de Gaulle.

Dans ce même entretien télévisé, le général de Gaulle, qui se présentait alors au suffrage universel des Français, ajoutait *« Alors, vous en avez qui crient : mais l'Europe, l'Europe supranationale ! Il n'y a qu'à mettre tout cela ensemble, il n'y a qu'à fondre tout cela ensemble, les Français avec les Allemands, les Italiens avec les Anglais, etc. Oui, vous savez, c'est commode et quelquefois c'est assez séduisant, on va sur des chimères, on va sur des mythes. Mais il y a les réalités et les réalités ne se traitent pas comme cela. Les réalités se traitent à partir d'elles-mêmes »*.

On pourrait multiplier les citations du général de Gaulle sur l'Europe dont la conception remonte à loin. Ainsi, en 1953, alors qu'il attendait l'heure de son retour au pouvoir (il devra attendre les événements d'Algérie de mai 1958) et que le premier traité de la CECA avait déjà été signé, représentant un pas fédéral considérable, le général de Gaulle affirmait : *« Pour pouvoir aboutir à des solutions valables, il faut tenir compte de la réalité. La politique n'est rien d'autre que l'art des réalités. Or la réalité, c'est qu'actuellement l'Europe se compose de nations. C'est à partir de ces nations qu'il faut organiser l'Europe et, s'il y a lieu, la défendre »*.

Ainsi était né la vision politique gaulliste de l'État-nation seule à même, selon lui, de défendre les intérêts nationaux, opposée à celle des fédéralistes supposés ou avérés, regardés comme de mauvais Français. Pour le général de Gaulle, en France,

les partisans de l'intégration européenne devaient être placés dans cette seconde catégorie et il rejetait la conception de Jean Monnet sur l'Europe.

Le général de Gaulle ne revint au pouvoir qu'en 1958 alors que les traités de Rome (ceux de la Communauté européenne de l'énergie atomique et de la Communauté économique européenne) avaient été signés un peu plus d'un an avant, le 25 mars 1957. Il fut ainsi complètement absent en tant qu'acteur de la création de l'Europe communautaire qu'il s'ingéniera à réorienter pendant dix ans dans un sens plus intergouvernemental, comme le fameux compromis de Luxembourg du mois de janvier 1966, qui contribuera à la paralysie de l'Europe jusqu'au début des années 1980 où il sera décidé de rompre avec la règle de l'unanimité pour surmonter le veto britannique pour l'adoption des prix agricoles.

Quoi qu'il en soit, cette vision de l'Europe orientera les débats politiques franco-français pendant des années et sera la conception quasi-immuable du principal parti politique de droite en France pendant quarante ans : l'UDR, puis le RPR, l'UMP et, dans une moindre mesure aujourd'hui, les Républicains.

■ Les gaullistes et l'Europe : l'histoire d'un malentendu

Alors que s'organisaient les premières élections au suffrage universel direct au Parlement européen au mois de juin 1979 qui verront la Française Simone Veil, rescapée des camps de la mort nazis et qui repose aujourd'hui avec son mari au Panthéon, devenir la première présidente française de cette institution, Jacques Chirac, alors hospitalisé après une fracture de la jambe, fit une déclaration tonitruante depuis l'hôpital, qui restera dans l'Histoire de la politique française et européenne, connu sous la dénomination « l'appel de Cochin », le 6 décembre 1978.

Jacques Chirac, alors en guerre ouverte avec Valéry Giscard d'Estaing qui fut, avec François Mitterrand, l'un des présidents de la V^e République le plus créatif sur le plan de la construction européenne avec son ami Helmut Schmidt, alors chancelier de la République fédérale d'Allemagne, fut très dur pour la politique européenne du président de la République.

Cette déclaration sur l'Europe intervenant deux ans après la création du Rassemblement pour la République (RPR) conçue comme une machine de guerre pour battre Valéry Giscard d'Estaing lors de l'élection présidentielle de 1981, fut rédigée par les plumes de deux de ses conseillers sous l'influence tutélaire desquels il se trouvait, Pierre Juillet et Marie-France Garaud qui avaient été collaborateurs

de Georges Pompidou à Matignon (1962-1968) puis durant son quinquennat à l'Élysée (1969-1974).

EXTRAIT DE L'APPEL DE COCHIN PAR JACQUES CHIRAC, PRÉSIDENT DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE (RPR), 6 DÉCEMBRE 1978

(...) L'approbation de la politique européenne du gouvernement supposerait que celle-ci fût clairement affirmée à l'égard des errements actuels de la Communauté économique européenne. Il est de fait que cette Communauté – en dehors d'une politique agricole commune, d'ailleurs menacée – tend à n'être, aujourd'hui, guère plus qu'une zone de libre-échange favorable peut-être aux intérêts étrangers les plus puissants, mais qui voue au démantèlement des pans entiers de notre industrie laissée sans protection contre des concurrences inégales, sauvages ou qui se gardent de nous accorder la réciprocité. On ne saurait demander aux Français de souscrire ainsi à leur asservissement économique, au marasme et au chômage. Dans la mesure où la politique économique propre au gouvernement français contribue pour sa part aux mêmes résultats, on ne saurait davantage lui obtenir l'approbation sous le couvert d'un vote relatif à l'Europe (...)

La politique européenne du gouvernement ne peut, en aucun cas, dispenser la France d'une politique étrangère qui lui soit propre. L'Europe ne peut servir à camoufler l'effacement d'une France qui n'aurait plus, sur le plan mondial, ni autorité, ni idée, ni message, ni visage. Nous récusons une politique étrangère qui cesse de répondre à la vocation d'une grande puissance, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et investie de ce fait de responsabilités particulières dans l'ordre international.

C'est pourquoi nous disons NON.

NON à la politique de la supranationalité.

NON à l'asservissement économique.

NON à l'effacement international de la France.

Favorables à l'organisation européenne, oui, nous le sommes pleinement. Nous voulons, autant que d'autres, que se fasse l'Europe. Mais une Europe européenne, où la France conduise son destin de grande nation. Nous disons non à une France vassale dans un empire de marchands, non à une France qui démissionne aujourd'hui pour s'effacer demain.

Puisqu'il s'agit de la France, de son indépendance et de l'avenir, puis qu'il s'agit de l'Europe, de sa cohésion et de sa volonté, nous ne transigerons pas. Nous lutterons de toutes nos forces pour qu'après tant de sacrifices, tant d'épreuves et tant d'exemples, notre génération ne signe pas, dans l'ignorance, le déclin de la patrie.

Comme toujours quand il s'agit de l'abaissement de la France, le parti de l'étranger est à l'œuvre avec sa voix paisible et rassurante. Français, ne l'écoutez pas. C'est l'engourdissement qui précède la paix de la mort.

Mais comme toujours quand il s'agit de l'honneur de la France, partout des hommes vont se lever pour combattre les partisans du renoncement et les auxiliaires de la décadence.

Avec gravité et résolution, je vous appelle dans un grand rassemblement de l'espérance, à un nouveau combat, celui pour la France de toujours et l'Europe de demain.

Ce type de discours a considérablement pollué le débat politique français à propos de l'Europe pendant des années et montre bien ce que fut en réalité l'Europe pour Jacques Chirac dans les années 1970 : un moyen de combattre le pouvoir en place, personnifié alors à l'époque par Valéry Giscard d'Estaing qui venait de créer au mois de février 1978 une nouvelle confédération de partis politiques, l'Union pour la démocratie Française (UDF) au sein duquel se retrouveront tous les partisans d'une forte intégration européenne, voire les fédéralistes, et dont le dernier président sera François Bayrou qui devient par la suite président du Mouvement démocrate (Modem) puis Premier ministre.

Par cet appel à vocation purement interne, les partisans d'une Europe intégrée étaient catalogués comme de mauvais Français, partisans de l'abaissement de la France. En pointant clairement du doigt les partisans de Valéry Giscard d'Estaing comme étant le « parti de l'étranger », ces derniers devenaient l'ennemi à abattre.

Des années plus tard et alors que Jacques Chirac, président de la République de 1995 à 2007, aura finalement fait lui-même avancé, même modestement, la construction européenne, cette fâcheuse tendance à considérer les partisans d'une intégration plus importante de l'Europe comme des idéalistes irresponsables n'a pas encore entièrement disparu, même si elle commence à s'estomper sous l'effet du temps, mais aussi en raison de l'impérieuse nécessité d'avancer sur l'Europe à la fois pour faire face aux dangers qui la guettent, mais aussi tout simplement pour les générations futures qui, aujourd'hui, ne conçoivent plus leur vie, leurs projets, autrement que dans le cadre d'une Europe sans frontière. Toutefois, la montée du populisme en Europe a aussi affaibli le message des fédéralistes européen et il n'est guère plus de responsables politiques en France pour en appeler à la création des États-Unis d'Europe.

■ Laisser sa trace dans l'histoire de la construction européenne

Ainsi et c'est en cela que l'on peut parler des ressorts cachés de l'Europe, c'est quand on pense que la construction européenne a marqué le pas, qu'il n'existe plus de vision commune, que les événements aidant et les chefs d'État en France voulant laisser leur nom dans l'Histoire de la construction européenne, ces derniers deviennent eux-mêmes porteurs d'une vision de la construction européenne plus ou moins ambitieuse, en prononçant des discours destinés à s'inscrire dans l'Histoire. Le problème est que l'on ne peut masquer sa vraie nature : un responsable politique sceptique sur l'Europe devient tout au plus un Européen de raison sans vision globale et ambitieuse. Au pire il ne fera rien, au mieux il se bornera à gérer les affaires européennes ou se transformera en pompier des crises européennes sans y apporter de solution durable. D'autres dirigeants porteurs d'une vision ambitieuse de l'Europe n'auront pas vraiment imprimé leur marque sur l'Europe faute d'avoir eu les outils nécessaires ou en raison d'une démarche très personnelle n'ayant pas vraiment entraîné l'adhésion des autres pays de l'Union européenne ou enfin à raison d'événements exceptionnels tels que la crise sanitaire du Covid ou la guerre en Ukraine ayant cantonné les chefs d'États et de gouvernements à parer au plus pressé.

Force est de constater que la France, sous des présidences de droite ou de gauche, a globalement su faire avancer l'idée européenne, même s'il est vrai que ces dernières années, cette entreprise s'est révélée plus difficile sous l'effet de différents facteurs qui, conjugués, ont conduit à une sorte de paralysie des institutions et de toute initiative politique en faveur de l'Europe. La crise du Covid-19 et la guerre en Ukraine ont aussi montré la grande vulnérabilité de l'Europe sur les plans de son indépendance industrielle et de sa défense. De la même façon, le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche au mois de janvier 2025 a mis l'Europe au pied du mur pour la mise en place d'une défense européenne qui à ce jour n'en est qu'à ses balbutiements.

Bien que partisan d'une Europe des Nations (même Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne parlera plus tard d'une « fédération d'États-nations »), il serait injuste et inéquitable d'affirmer que le général de Gaulle n'a pas fait, à sa façon, avancer l'Europe, même s'il affirmera plus tard « *qu'il s'agissait d'un truc pour vendre de la bidochette aux Allemands* » (André Passeron, *Le Monde*, 27 décembre 1999, portrait de Maurice Couve de Murville). Au final, le général de Gaulle a défendu une certaine vision de l'Europe, une Europe des nations non absorbées par des structures supranationales. Après tout, il fut aussi européen, mais d'une autre façon que Jean Monnet.

Doit être mis à son crédit la réconciliation franco-allemande qui a donné lieu à la signature du traité franco-allemand d'amitié dit « traité de l'Élysée » du 22 janvier 1963, signé par le président de la République et le chancelier allemand, Konrad Adenauer. Ce traité qui constitue encore la trame des relations entre les deux pays, qui fut complété le 22 janvier 2019 par le traité dit d'Aix-la-Chapelle, signé par le président Emmanuel Macron et la chancelière Angela Merkel, prévoyait une coopération étroite dans plusieurs domaines : dans le domaine des affaires étrangères, grâce à une consultation sur l'ensemble des questions d'intérêt commun et, surtout à l'époque, sur les relations Est-Ouest, l'OTAN et les Nations unies, mais aussi la défense européenne, thème qui n'a cessé d'être une priorité depuis l'élection de Donald Trump comme président des États-Unis en 2016 puis en 2025. Même sous le mandat de Joe Biden, (2020-2025), les États-Unis ont toujours prôné une plus grande responsabilité des pays européens dans leur défense. La guerre en Ukraine a encore renforcé cette exigence.

Par ce traité, les deux pays prévoyaient de rapprocher leurs doctrines sur le plan de la stratégie et de la tactique, de multiplier les échanges de personnel entre les armées, ainsi que d'organiser un travail en commun en matière de projets d'armement. Aujourd'hui plus que jamais, la coopération en matière de défense est devenue l'une des pistes les plus importantes pour aller plus avant dans la construction européenne, comme le sommet informel de Bratislava de septembre 2016 l'avait affirmé mais aussi les conseils européens successifs qui, depuis 2017, ont permis de faire avancer concrètement cette idée avec la coopération structurée permanente à l'initiative de plusieurs États, le fonds européen de défense proposé par la Commission européenne, enfin l'initiative européenne d'intervention suggérée par Emmanuel Macron lors de son discours de la Sorbonne le 26 septembre 2017. Cette bonne volonté entre les deux parties se heurtera toutefois pendant de longues années à la grande réticence de l'Allemagne à s'engager sur des théâtres extérieurs en raison de son passé. Cette réticence aujourd'hui n'est pas totalement surmontée, même si, au cours des dernières années, et surtout sous la pression de la guerre en Ukraine, l'Allemagne, sous la direction de la chancelière Angela Merkel, a accepté de s'engager sur des théâtres extérieurs comme au Mali en 2016. Les hésitations de l'Allemagne ont toutefois persisté et le chancelier Olaf Scholz qui a succédé à Angela Merkel à la chancellerie au mois de décembre 2021, est resté quant à lui très flou sur sa conception de la construction européenne dans les faits durant son mandat. Les promesses de Friedrich Merz arrivé au pouvoir le 6 mai 2025 dans la foulée des élections du 23 février 2025 sur la poursuite de la construction européenne étaient prometteuses, mais ne se sont jusqu'à présent pas véritablement concrétisées en raison notamment de l'instabilité politique en France résultant de la dissolution de l'Assemblée nationale décidée par le président français le 9 juin 2024. Dans un geste d'amitié entre les deux pays, Emmanuel Macron était invité vendredi

3 octobre 2025 au trente-cinquième anniversaire de l'unité franco-allemande à Sarrebruck, capitale de la Sarre où il prononçait un discours.

Le président de la République d'Allemagne, Joachim Gauck, déclarait ainsi en 2014 lors de la cinquantième conférence de Munich sur la sécurité : *« nous ne pouvons pas espérer ne pas être touchés par les conflits mondiaux. Mais si nous prenons part à leur résolution, nous pouvons au moins influencer l'avenir. Il est donc important pour l'Allemagne d'investir vraiment dans la coopération européenne et dans l'ordre mondial. [...] l'Allemagne et ses partenaires européens doivent assumer plus de responsabilités dans leur sécurité »*. Le ministre des affaires étrangères affirmait quant à lui : *« dans aucun cas une politique de la retenue ne doit devenir pour l'Allemagne une politique de désengagement. L'Allemagne est trop grande pour se limiter à commenter la politique mondiale sans y participer »*. Ces propos étaient d'une certaine façon prémonitoire, ce pays ayant été obligé, malgré lui, de sortir de sa réserve traditionnelle lors du déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février 2022.

Toutefois, une telle option restait, dans les années 1950-1960, exclue, alors que l'Allemagne se reconstruisait et était terriblement marqué par son passé nazi.

Lors d'un point presse « informel » à l'ambassade d'Allemagne à Paris le 6 février 2014, Christian Schmidt, secrétaire d'État à la coopération et au développement dans le gouvernement fédéral, après avoir été secrétaire d'État à la défense pendant huit ans, faisait une visite à Paris pour y rencontrer son homologue français. Ce responsable gouvernemental informait le gouvernement français et les journalistes présents du souhait de son gouvernement d'aller de l'avant et de s'engager de façon plus volontaire sur le théâtre d'opérations extérieures, notamment en Afrique, laquelle, disait-il, *« est trop proche de nous pour être ignorée »*, marquant une évolution notable de la position allemande.

Le ministre annonçait ainsi qu'un renfort de 70 soldats allemands serait envoyé au Mali afin de venir en aide aux forces françaises dans ce pays, en plus des 250 présents, issus notamment de la brigade franco-allemande. Une visite commune au Mali des deux ministres des Affaires étrangères, M. Fabius et M. Steinmeier, était alors envisagée sur le terrain pour illustrer cette nouvelle progression dans la coopération allemande.

Ce chiffre des effectifs envoyés au Mali, certes symbolique (ils étaient déjà plus de 600 en 2016), marquait ainsi, plus de cinquante ans après la signature du traité de l'Élysée, une réelle métamorphose de l'Allemagne dans le sens d'un plus grand engagement à l'extérieur. Cette coopération a pris fin avec le retrait des troupes françaises du Mali en 2022 et l'éviction de la France d'une bonne partie du Sahel.

Toutefois, encore aujourd'hui, une majorité de la population, compte tenu du même passé historique, désapprouve l'engagement militaire extérieur surtout lorsqu'il s'agit d'y envoyer des militaires. À plusieurs reprises, le ministre a insisté sur le fait qu'il fallait convaincre le public, c'est-à-dire ses concitoyens allemands, d'accepter ce nouveau mode d'intervention extérieur et de trouver un consensus sur ce point. À tel point d'ailleurs que cet engagement sur le terrain extérieur a pu, selon certains citoyens interrogés après les attentats et fusillades de Munich, et d'Ansbach en 2016, être à l'origine des attentats subis par ce pays.

L'envoi de ces quelques centaines d'hommes au Mali marquait aussi, selon le secrétaire d'État, le début d'une nouvelle politique africaine de l'Allemagne, ce qu'il nommait alors le « concept africain » de l'Allemagne, pays qui ne peut tout simplement plus ignorer l'Afrique. Il s'agissait aussi d'initier des projets de développement durable afin de venir en soutien à la fois au Mali « une fois la crise passée », mais aussi en République centrafricaine et au Rwanda, notamment pour des projets liés au développement, à l'expertise ainsi qu'à la gouvernance de ces pays. Cette bonne volonté ne s'est pas inscrite dans la durée.

L'éducation et la jeunesse constituaient un axe important de cette nouvelle coopération franco-allemande, en prévoyant d'intensifier l'apprentissage de la langue du voisin, d'accélérer l'adoption de dispositions concernant l'équivalence des périodes de scolarité, des examens, des titres et des diplômes universitaires. Il s'agissait enfin de développer la coopération en matière de recherche scientifique. L'Office franco-allemand de la jeunesse, qui a à son crédit une œuvre considérable, est issu de ce traité qui constitue l'une des actions majeures du général de Gaulle en faveur de la paix et de l'Europe, même si celui-ci n'est jamais allé jusqu'à proposer une nouvelle intégration complémentaire. Le traité d'Aix-la-Chapelle du mois de janvier 2019, entré en vigueur un an après, complète le traité de l'Élysée en créant notamment une assemblée parlementaire commune aux deux pays. Il intègre la politique du climat et de l'environnement. Il prévoit aussi une coopération entre les régions frontalières et entre les sociétés civiles.

Le projet de communauté politique que le général de Gaulle conçût plus tard, plus connu sous le nom de « plan Fouchet », fut un échec, parce que ce plan plaçait la France au cœur d'un projet à caractère purement confédéral, c'est-à-dire à vocation intergouvernementale uniquement. Les acquis de la Communauté économique européenne n'étaient pas garantis. Le projet du général de Gaulle était trop clivant et les oppositions trop fortes pour qu'un compromis fût trouvé malgré les efforts de la France sous la houlette du ministre des Affaires étrangères Maurice Couve de Murville, fidèle exécutant de la politique étrangère du général de Gaulle avant de devenir son dernier Premier ministre.

■ Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand, architectes de la construction européenne

François Mitterrand a été un grand architecte de la construction européenne sans parler évidemment de Valéry Giscard d'Estaing, européen de cœur, à qui l'on doit une avancée majeure dans la démocratie européenne avec la première élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979, la création du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, ainsi que celle du Système monétaire européen. L'ancien chef de l'État relate même, dans son ouvrage « Europa » paru en 2014, que lors d'une ultime visite de Jean Monnet à l'Élysée, alors que le Père fondateur de l'Europe sortait de son bureau, ce dernier se retourna et lui dit « *Je voulais vous féliciter pour ce que vous avez fait pour créer le Conseil européen. C'est la décision la plus importante pour l'Europe depuis le traité de Rome !* ». Il n'est pas certain qu'il porterait aujourd'hui la même appréciation sur cette institution qui a en effet marqué un revirement intergouvernemental de l'Europe et qui est devenue, au fil des ans et surtout depuis le traité de Lisbonne, le concurrent de la Commission européenne en qualité d'exécutif de l'Union européenne avec, à sa tête, un président permanent pour un mandat de deux ans et demi.

Aujourd'hui, alors que la Commission représente l'équivalent d'un gouvernement, le Conseil européen semble s'être érigé en chef d'État collégial, conduisant à transférer subtilement et discrètement le champ de prise des décisions stratégiques vers cet organe, la Commission apparaissant désormais plus comme le maître d'œuvre d'une politique décidée au niveau intergouvernemental, ce qui n'a pas manqué de créer une rivalité entre les deux institutions.

Proche de la vision de Jean Monnet dont il décidera la « panthéonisation » à l'occasion des cent ans de la naissance du Père-fondateur de l'Europe le 9 novembre 1988, François Mitterrand, opposant irréductible du général de Gaulle devenu président de la République en 1981, rendait à son tour un vibrant hommage à Jean Monnet : « *Encore fallut-il l'indispensable vertu de persévérance pour cimenter l'Europe. Cette vertu, Jean Monnet la possédait. Elle reste, croyez-le bien Mesdames et Messieurs, à l'ordre du jour* ».

Voilà en effet la force de l'idée européenne : pour continuer à compter sur la scène internationale, pour continuer à cimenter les peuples autour d'un projet commun et solidaire, pour souder les jeunes générations autour des valeurs de tolérance et démocratie, malgré les secousses politiques qu'a connue l'Europe ces deux dernières années, il n'y a pas d'autre choix que de continuer la construction de l'Europe, quitte à trouver une avant-garde qui le voudra, avec l'espoir raisonnable d'entraîner derrière un ou deux grands pays et plusieurs autres qui voudront aller plus loin, par exemple sur le chapitre social. Il s'agit là de l'Europe dite « à géométrie variable ».

Vingt ans après le déplorable et pathétique « appel de Cochin », Jacques Chirac lui-même devenu président de la République, viendra s'inscrire dans la lignée des présidents désireux d'apporter leur pierre à l'édifice européen. Son héritage sur ce point reste toutefois très modeste même si, au final, ce sont les Historiens qui trancheront.

L'un des discours les plus mémorables destinés à rester dans l'Histoire, fut celui qu'il fit en sa qualité de président de la République devant le Bundestag (parlement allemand) lors de sa visite d'État à Berlin le 27 novembre 2000.

Jacques Chirac y déclara en effet, alors en harmonie avec Gerhard Schröder assis à côté dans son fauteuil de chancelier allemand : « (...) *La responsabilité qui nous incombe, à nous, membres fondateurs, est de poser sans cesse la question du sens et de l'avenir de l'Europe, de ne jamais laisser s'affaiblir notre volonté. Je salue l'esprit profondément européen qui a présidé ici, tout récemment, à la relance d'un débat dont les enjeux sont, au sens propre du mot, existentiels. Un débat qui engage nos nations et nos peuples, leur histoire et leur identité, et qui touche à l'organisation même de nos sociétés, à la volonté et à la capacité des Européens d'aller plus loin dans l'Union. Ce n'est pas rien ! Il est des moments où il faut savoir prendre des risques. Sortir des sentiers battus. La poursuite de la grande aventure communautaire est à ce prix !* ». Qui aurait pu croire que Jacques Chirac puisse un jour prononcer un tel discours !

De fait, Jacques Chirac sera à l'origine d'un projet de Constitution européenne faisant suite à la Convention présidée à Bruxelles par l'ancien président de la République Valéry Giscard d'Estaing.

Hélas, ce projet de Constitution européenne se fracassera au lendemain du référendum français du 29 mai 2005. À la question « Approuvez-vous le projet de loi qui autorise la ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe ? », le « non » l'emporte avec 54,68 % des suffrages exprimés, portant une ombre majeure sur l'héritage européen de Jacques Chirac. Ce qui aurait pu être une avancée considérable sur les plans politique et juridique, restera inscrit comme un échec majeur de celui qui n'avait pas mesuré à quel point poser une question par référendum, notamment sur l'Europe, pouvait constituer un risque non négligeable, comme le montrera, des années plus tard, le référendum britannique sur le Brexit.

Le peuple faisait ainsi subitement irruption dans le débat européen. L'année 2005 a sans doute constitué le début d'une nouvelle ère pour l'Europe : celle où les peuples exigent d'avoir leur mot à dire, y compris pour dire « non ». Ce fut le début d'une période de risque pour les gouvernements désireux de consulter leurs électeurs sur l'Europe par la voie du référendum. Le dernier en date, celui du 23 juin 2016 sur

le Brexit au Royaume-Uni a confirmé que la construction européenne, faute de recevoir l'adhésion du plus grand nombre, est condamnée à connaître également des phases de ralentissement, voire de régression, sans exclure le risque d'implosion. C'est pourquoi, parmi les défis qu'il convient de relever, celui de la démocratisation de l'Europe n'est pas le moindre comme l'a aussi montré la convention sur le futur de l'Europe qui s'est conclue le 9 mai 2022 au Parlement européen avec le discours du président Emmanuel Macron en sa qualité de président du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} janvier au 30 juin 2022.

Enfin, d'autres présidents, faute de pouvoir faire avancer l'Europe de façon significative sur le plan de l'approfondissement, ont au moins eu le mérite de « sauver la maison » en se donnant les moyens, avec ses partenaires, notamment l'Allemagne, de sauvegarder l'essentiel : la paix et l'euro pour Nicolas Sarkozy et François Hollande.

Alors qu'il venait d'être élu quelques mois plus tôt président de la République et qu'il exerçait depuis le 1^{er} juillet 2008 la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, Nicolas Sarkozy présentait, le 12 août, un plan en six points pour contribuer à régler le conflit russo-géorgien. Ce plan prévoyait que les partis ne devaient plus recourir à la force, la cessation des hostilités de façon définitive, l'accès libre à l'aide humanitaire, le retour des forces belligérantes dans leurs frontières respectives, enfin l'ouverture de discussions internationales sur le statut futur et les modalités de sécurité durable en Abkhazie et en Ossétie du Sud. Il reçut le soutien de l'ensemble des vingt-sept autres pays de l'Union européenne. Il est dommage, à cette occasion, que l'Union européenne n'ait pas pu aller plus loin en participant à une force de paix européenne qui aurait permis de mettre en avant l'utilité d'une intervention européenne parallèle, en accord avec les Nations unies. Le déclenchement de guerre d'agression russe en Ukraine a montré que rien n'arrêtait Vladimir Poutine, scellant l'échec de toute tentative de conciliation.

Une force de paix européenne, qui aurait une vocation similaire à celle des casques bleus de l'ONU, serait un des outils d'une nouvelle et forte lisibilité de l'Europe sur la scène internationale. Malheureusement, même s'il existe ces fameuses missions dites de « Petersberg » consistant en des missions de maintien de la paix humanitaire et d'évacuation, celles-ci sont restées rares alors que ces missions trouvent leur fondement dans l'article 43 du traité sur l'Union européenne.

Rappelons que l'un des objectifs essentiels de l'Union européenne est, en accord avec ses valeurs, d'être plus forte et lisible sur la scène internationale. Il s'agit là certainement d'une action qui devrait s'inscrire dans la réflexion future sur la défense européenne dont on a, à la suite du Brexit, de nouveau entendu parler, notamment en France. Encore faudrait-il là aussi qu'il existe une véritable

volonté politique pour la faire enfin ! Les approches franco-allemandes de 2018 sur l'« armée européenne » ne semblent pas avoir convaincu beaucoup de monde jusqu'à présent, surtout que l'Allemagne aura aussi montré son peu d'allant pour la coopération militaire franco-allemande préférant manifestement une coopération accrue avec les États-Unis, comme le dossier sur le bouclier aérien européen et les grandes difficultés sur la coopération industrielle militaire entre les deux pays.

Cet « épisode » de la guerre russo-géorgienne, fait écho, quatorze ans plus tard, à la guerre en Ukraine commencée au mois de février 2022, deux moments forts intervenus sous présidences françaises de l'Union européenne. Hélas, les réponses européennes, bien que courageuses, montrent que l'Europe n'a pas encore la force et les capacités nécessaires pour faire face à l'expansionnisme et à l'impérialisme russe qui ont marqué le règne de Vladimir Poutine sur la Russie. Il est temps aujourd'hui de consolider les initiatives qui permettront demain à l'Europe de renforcer son autonomie stratégique et sa capacité à résoudre les conflits qui la menacent. Le chemin est encore long mais l'Europe a-t-elle le choix ?

Cela fut vrai aussi sur le plan économique et financier, à l'occasion de deux événements majeurs : la crise dite des « *subprimes* » d'une part, la crise des dettes souveraines avec le sauvetage de l'euro à l'occasion de la crise grecque, d'autre part.

■ La France, pompier de l'Europe

Sur le premier point, la crise financière qui menaçait de déstabiliser la zone euro, donna naissance au mécanisme européen de stabilité (MES). Ce mécanisme est venu remplacer en 2012 plusieurs dispositions, c'est-à-dire le Pacte budgétaire européen, le Fonds européen de stabilité financière et le Mécanisme européen de stabilité financière qui avaient été mis en place précisément à la suite de la crise de la dette publique dans la zone euro sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Commencé avec Nicolas Sarkozy, le mécanisme fut achevé sous la présidence de François Hollande avec le soutien actif de la chancelière allemande Angela Merkel, signe évident que rien d'ambitieux ne peut se faire en Europe sans une convergence de vue et d'actions entre l'Allemagne et la France malgré les divergences que ces deux pays peuvent avoir ici et là.

À l'occasion de cette crise, les schémas de pensée ont commencé à évoluer. Pour la première fois dans l'Histoire politique de la France, Alain Juppé, alors ministre des affaires étrangères, ose employer le mot « fédéraliste » pour décrire le système mis en place. Au mois de septembre 2011, il suggère même la création d'une « véritable fédération européenne » ! Signe des temps, on s'aperçoit que même les gaullistes

finissent par penser qu'une plus grande intégration européenne est indispensable pour faire face aux crises qui menacent de l'engloutir. Il s'agit d'une évolution majeure qui, hélas, n'a pas eu de suite avec l'inflexion du parti gaulliste vers une ligne plus populiste à l'instar de nombreuses droites européennes.

À cette occasion, Alain Juppé affirmait : « *La montée du populisme, des nationalismes, des extrémismes en Europe rend la construction de l'Union européenne plus vitale que jamais (...) Cela mérite que nous nous engagions à fond : ce devrait être un des grands débats de la présidentielle* ». Il s'agissait bien sûr de la présidentielle de 2012. Aujourd'hui, le débat n'a pas évolué de façon substantielle. Il convient de noter toutefois que l'Europe a occupé une place importante lors des deux élections présidentielles de 2017 et 2022, le président Emmanuel Macron exerçant en outre la présidence du Conseil de l'Union européenne lors de l'élection du 24 avril 2022, impliquant que l'Europe fut naturellement en plein cœur de cette campagne alors que d'ordinaire, l'Europe n'est jamais vraiment un sujet lors d'un scrutin national. Le populisme est revenu en force en Europe au cours des années 2017-2020 en Autriche pour l'élection présidentielle en 2016 et législative de 2018 et de 2024, en Allemagne lors des élections législatives de 2017, 2021 et 2025, en Italie, lors des élections du mois de 2018 et de 2022, en France avec les élections législatives de 2024 et la percée historique du Rassemblement National sous la V^e République avec le scrutin majoritaire à deux tours. Il est à noter également la présence tant au Bundestag qu'à l'Assemblée nationale de députés de la gauche radicale (die Linke en Allemagne et La France Insoumise en France) qui contribue à la montée d'un populisme de gauche en Europe.

C'est dans un contexte marqué par la montée du populisme et du nationalisme qu'Emmanuel Macron, âgé de trente-neuf ans, arrive à l'Élysée en 2017. Dès le début, il ne fait pas de doute que l'Europe sera une de ses priorités. D'ailleurs, dès le soir de la victoire retentit l'hymne à la joie de Beethoven destiné à montrer à l'Europe entière qu'il allait axer son programme sur la refondation de l'Europe. Toutefois, tout n'allait pas se passer de la façon dont il espérait.

Dès son discours d'investiture à l'Élysée, le nouveau président évoque avec force ce que sera son action en faveur de la construction européenne en devenir.

Dès les premiers mois de son premier quinquennat, Emmanuel Macron envoie des signes clairs de sa volonté de faire de l'Europe une priorité. Il nomme à l'Élysée comme conseiller diplomatique Philippe Étienne, un diplomate très expérimenté et germanophile, ancien ambassadeur de France auprès de l'Allemagne et fin connaisseur des arcanes européens pour avoir été représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles.