

Question d'Europe
n°296
2 décembre 2013

L'Europe dans la mondialisation : risques et atouts

Résumé :

Nicole Gnesotto

Si prégnante est la crise de la zone euro qu'elle tend à renforcer le nombrilisme traditionnel des Européens. A force de se pencher sur la dette grecque ou les arcanes des accords sur la supervision bancaire, le risque existe en effet d'oublier de regarder le grand contexte de la mondialisation dans lequel l'Union tente de s'ajuster. Certes, la mondialisation fragilise sensiblement les positions acquises, les avantages comparatifs et le modèle même de la construction européenne, ajoutant à la crise économique une série de crises et de remises en questions cruciales pour l'avenir de l'Europe. Mais la mondialisation met également en valeur les atouts considérables de l'Union sur la scène internationale, à charge pour les responsables politiques de les reconnaître et les mettre en œuvre[1].

La mondialisation confronte l'Union européenne à trois risques majeurs

A bien des égards, le sens commun ne s'y trompe pas : le nouveau monde recèle de sérieux facteurs négatifs pour la construction de l'Europe. Le premier risque est celui de l'affaiblissement relatif de son poids sur la scène internationale. Même si l'Europe reste la première puissance économique et commerciale du monde, elle subit une érosion systématique de son importance globale. Le rétrécissement est d'abord démographique : l'Europe pesait 22% de la population au XIXe siècle, au plus fort de son expansion coloniale. C'est exactement ce que pèse la Chine actuellement, alors que les Européens ne correspondent plus qu'à 7% de la population mondiale. Cet affaiblissement participe du rétrécissement général de l'Occident dans la mondialisation : en 2030, deux habitants de la planète sur trois seront Asiatiques. L'univers de la mondialisation n'est plus et ne sera plus un monde majoritairement façonné par les valeurs, la puissance, les pays et les intérêts de l'ensemble occidental. Pour les Européens, ce recul démographique se double aussi, à la différence des Etats-Unis, d'un vieillissement net de la population : en 2015, le nombre des décès sera supérieur au nombre de naissances dans l'Union[2], ce qui s'accompagne de perspectives inquiétantes en termes d'innovation, de tension sur le marché du travail ou de financement des retraites. Quant à l'affaiblissement de la puissance économique de l'Union, les chiffres sont éloquentes. La

part de l'Union dans le commerce mondial baisse au profit des pays émergents et, surtout, de la Chine. Elle est passée de 19% en 1999 à 16% en 2010[3]. Le spectre de la stagnation, voire de la récession économique, n'en finit pas de hanter les performances européennes, avec des perspectives de croissance inférieures à 3% depuis plus de cinq ans et inférieures à 0,5% pour 2013. A titre de comparaison, la montée en puissance de la Chine est spectaculaire : elle représentait en 2012 20% de la population mondiale, 30% de la croissance mondiale, 10% de la richesse mondiale[4]. Enfin, sur le plan énergétique, l'Union est dans une situation de dépendance alarmante : son économie dépend à plus de 60% pour l'approvisionnement en pétrole et gaz des trois zones les plus instables de la planète, la Russie, le Moyen-Orient et l'Afrique. Or la capacité de l'Union à influencer politiquement ces trois régions reste extrêmement limitée.

Le second risque que court l'Europe est celui d'une marginalisation politique croissante, qu'il s'agisse de la gestion de la sécurité internationale ou de l'écriture des nouvelles règles de gouvernance mondiale. D'une part, la faiblesse de son intégration politique l'empêche de constituer un pôle d'influence efficace. Elle n'a aucune voix, en tant qu'Union, dans les grandes institutions internationales, économiques ou politiques, à l'exception de l'OMC. Or les Etats membres qui participent à ces instances, qu'il s'agisse de l'ONU, du FMI ou du G20, ne pèsent que leur petit poids relatif

1. Ce texte est initialement paru dans le "Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2013" publié aux éditions Lignes de repères. <http://www.robert-schuman.eu/fr/librairie/0160-rapport-schuman-sur-l-europe-l-etat-de-l-union-en-2013>

2. Eurostat, 26 août 2008.
3. A l'origine de 19% des exportations mondiales en 1999, elle ne compte plus en 2010 que pour 16% de ces exportations (contre 14 % pour la Chine, 11% pour les Etats-Unis et 6 % pour les Etats-Unis). Rapport de la Commission européenne : la politique commerciale de l'UE, 2012 site de Toute l'Europe, 23 février 2012.

4. Daniel Cohen, Homo Economicus, Albin Michel 2012, p. 113.

par rapport aux Etats-Unis ou à la Chine. Au G20, l'Union n'envoie pas moins de 8 représentants, mais cette surreprésentation quantitative se paie d'une sous-influence politique notoire. D'autre part, l'inexistence d'une politique étrangère commune interdit à l'Union de peser sur l'évolution de son propre environnement. Les Européens se sont divisés sur l'intervention américaine en Irak en 2003, de même qu'ils n'ont pu afficher de position commune en 2012 sur la reconnaissance de la Palestine à l'ONU. La France et le Royaume-Uni d'un côté, l'Allemagne de l'autre se sont divisés sur l'opération militaire de mars 2011 en Libye. Et quand la division n'est pas patente, c'est tout simplement l'absence de vision qui domine : le processus de paix israélo-palestinien, l'évolution de la Russie, l'avenir des révolutions arabes, celui de l'Afghanistan et de l'Irak après le retrait américain, l'avenir du Pakistan nucléaire, sont autant de dossiers majeurs où les Européens préfèrent rester silencieux et dans la ligne des décisions américaines[5]. Dans bien des cas en effet, le partenariat euro-américain, incarné par l'OTAN, sert d'alibi aux Européens pour fuir les responsabilités stratégiques et déléguer aux Etats-Unis la gestion permanente de leur sécurité régionale et de la stabilité planétaire.

Cumulés, ces dynamiques concourent à la crise majeure que traverse l'Europe. La crise est d'abord celle du modèle européen dans son ensemble : ni les citoyens de l'Europe, ni désormais les partenaires extérieurs de l'Union ne considèrent plus la construction européenne comme une réussite exemplaire. L'appauvrissement et la récession sont au rendez-vous des Etats membres, les ressentiments renaissent de leurs cendres historiques, la solidarité fait place à une nouvelle fracture Nord-Sud potentiellement porteuse d'implosion de la zone euro (Grèce), de malaise politique à l'égard des pays en crise (Allemagne), voire de retrait de l'un des Etats membres (Royaume-Uni). L'attractivité de l'Europe, son fameux « soft power », n'ont plus les vertus de naguère. En Europe même, les citoyens sont également mobilisés sur d'autres lacunes du projet européen, dont la crise économique renforce les effets. Crise d'identité tout d'abord : la dynamique d'élargissement depuis 2004 continue de brouiller les frontières de la solidarité minimale, ce que Jacques Delors a magistralement

appelé le « vouloir vivre ensemble » qui pourrait définir le projet collectif de l'Union. Cette crise des frontières de l'Est se double d'ailleurs d'une crise d'identité à l'Ouest, dans la mesure où l'Europe ne sait plus si elle doit se fondre dans un Occident global dirigé par l'Amérique, ou si elle peut représenter, au sein du monde occidental, un pôle d'identité et d'influence spécifique. Crise d'efficacité ensuite : l'Europe, pour une partie toujours plus grande de citoyens, ne « délivre » pas les bienfaits auxquels les générations précédentes s'étaient habituées. Pire, elle est souvent perçue comme un acteur ultralibéral dont les choix sont tenus responsables de la dégradation économique et sociale des classes moyennes. Le taux de chômage atteignait 12,1% dans la zone euro en octobre 2013 avec plus de 3,5 millions des moins de 25 ans actuellement sans emploi. La faille réside aussi dans le fonctionnement de l'Union, car la crise économique a remis en cause l'efficacité et la pertinence du Traité de Lisbonne ; celui-ci, naguère considéré comme le dernier grand effort institutionnel de l'Union, a été en effet d'une utilité marginale dans la gestion de la crise, au point que d'autres traités, pacte budgétaire en 2012, Union politique demain, sont redevenus nécessaires ou perçus comme tels. Crise de projet enfin, dans la mesure où aucun accord n'existe plus entre Européens sur le rôle et la finalité de l'Union dans la mondialisation. Doit-elle se concevoir comme une protection collective contre les dérèglements de la mondialisation ? S'agit-il à l'inverse d'un tremplin et d'un échelon nécessaires pour réussir au sein de l'économie mondiale ? L'Union doit-elle subir les règles du jeu mondialisé, au mieux en s'en protégeant, au pire en les contournant ? Doit-elle au contraire avoir pour objectif de participer, aux côtés d'autres puissances, à l'écriture des nouvelles règles de la mondialisation à venir ? Le projet politique de la construction européenne semblait clair à l'origine des Traités de Rome : la réconciliation franco-allemande et le retour de la prospérité en Europe de l'Ouest. Il était également lisible lors de la chute du communisme : la réconciliation entre les deux parties de l'Europe et l'aide à la démocratisation des nouveaux pays ex communistes. Mais le projet du XXI^e siècle manque encore d'un grand récit mobilisateur.

Les citoyens sont tout naturellement le reflet de cette crise profonde. Seulement 31 % font confiance à l'Union en mai 2013, alors qu'ils étaient 50% en 2006[6] : il

5. Voir le chapitre de Nicole Gnesotto sur l'Union européenne, dans l'ouvrage collectif dirigé par Pierre Hassner, *Les relations internationales, La Documentation française, coll. Les Notices, décembre 2012.*

6. Cf. Eurobaromètre 79, mai 2013.

s'agit là du plus faible taux enregistré depuis 5 ans. Comme si le sentiment se propageait en Europe que le contrat de base de l'aventure européenne, celui d'une solidarité politique et d'une croissance économique partagées, était rompu. Les deux questions majeures pour l'avenir de l'Europe restent en effet sans réponse : le projet européen a-t-il encore un sens dans la mondialisation ? La croissance est-elle encore le pivot et l'horizon inévitable des économies occidentales ?

Des atouts réels

Faut-il pour autant déduire de ce bilan une disparition programmée de l'Union européenne comme pôle influent de la mondialisation ? Evidemment non. Plusieurs éléments obligent à nuancer la noirceur des perspectives de court et moyen terme. Le premier est évidemment la puissance économique de l'Union. Même en temps de crise majeure, l'Europe pèse encore 19% du PIB mondial, ce qui en fait la première puissance économique du monde. Avec près d'un demi-milliard d'habitants, elle pèse beaucoup moins que l'Asie sur le plan démographique, mais représente un marché très supérieur à celui des États-Unis ou du Japon. Depuis son élargissement à 28, elle est devenue la plus grande zone de stabilité démocratique de la planète, avec un revenu par habitant de près de 30 000 \$. Quant à la seule zone euro, elle assure à elle seule 20% des échanges mondiaux[7] et, si l'on inclut les échanges intra-communautaires, le pourcentage s'élève à 42 %.

Deuxième atout de l'Union européenne, son pouvoir d'attraction reste considérable. Sur le plan monétaire, l'euro est devenu la deuxième monnaie de réserve du monde, capitalisant environ 24% des réserves de change mondiales en 2012, contre 18% lors de son lancement[8]. La capacité de l'Union à produire des normes, son savoir-faire juridique, en font également un acteur bien adapté à la complexité de la compétition économique mondiale. Sur le plan politique, la cohorte des candidats à l'élargissement ne cesse de croître : en juillet 2013, la Croatie est devenue le 28e Etat membre de l'Union, tandis que 5 autres pays figurent dans la liste des candidats (Islande, Macédoine, Monténégro, Serbie, Turquie). La crise de la zone euro semble donc bien une crise des finances publiques de certains Etats membres, et non une crise de l'euro ou de

l'attractivité même du projet européen.

Troisième atout, le mode de gouvernance de l'Union européenne frappe par la modernité de ses principes : partage du pouvoir entre tous les membres, redistribution minimale des richesses entre riches et pauvres, négociations permanentes à la recherche d'un ordre de droit, telles sont les règles de base du fonctionnement de l'Europe depuis 1950. Or tels devraient être également les principes moteurs d'une nouvelle gouvernance mondiale. En dépit de leur crise interne, les Européens possèdent les clés d'une restructuration du système international adaptée à la complexité de la mondialisation, à la multiplication des acteurs, au besoin d'institutions légitimes et efficaces. S'ils en avaient la volonté, leur pouvoir d'influence dans le débat sur la gouvernance mondiale pourrait se révéler considérable.

Quatrième atout, la modernité des principes d'action de l'Union européenne. C'est le cas d'abord sur le plan économique et financier : une adhésion plus mesurée à l'idée d'une toute puissance des marchés, la nécessité d'une certaine régulation politique des échanges mondiaux et d'un contrôle minimal des opérateurs financiers assortie d'un rôle de l'Etat en faveur d'une dose de protection et de cohésion sociales, tels sont les éléments d'un modèle européen de développement économique et social, devenu avec la crise plus pertinent que le modèle ultralibéral des Anglo-saxons. C'est également vrai ensuite sur le plan stratégique : la vision européenne de la sécurité internationale, proclamée dès 2003 dans la stratégie européenne de sécurité ne cesse, partout dans le monde, d'être validée par les faits : que la démocratie ne s'impose pas par la force, que la puissance militaire n'est ni le seul ni le premier instrument de gestion de crises, que le dialogue avec tous et la négociation multilatérale sont indispensables pour la prévention des conflits, que la pauvreté du monde est aussi déstabilisante que la violence du terrorisme, ce catalogue de bon sens figure en effet au cœur de l'approche stratégique de l'Union.

Surtout, le grand avantage de l'Union dans la mondialisation concerne son effet de masse par rapport aux nations. Non que celles-ci soient devenues inutiles en termes d'identification ou de légitimité politique. Mais

7. Thibault de Silguy, « Un peu de pédagogie sur l'euro », *Politique internationale*, n°128, été 2010.

8. Source FMI, cité dans *Le Figaro*, 29 juin 2012.

en termes d'efficacité collective durable, leur prétention à l'autosuffisance est contredite chaque jour par les faits. Qu'il s'agisse du changement climatique, des pandémies à venir, de l'ensemble des enjeux globaux mis en lumière par la mondialisation ; qu'il s'agisse des solutions capables d'enrayer la crise économique ; qu'il s'agisse enfin de répondre aux grands enjeux politiques et stratégiques du XXI^e siècle - les conditions de la sécurité internationale, le soutien aux révolutions du monde arabe, la lutte contre le terrorisme ou la prolifération nucléaire - aucune des solutions n'est à la mesure d'un Etat seul, fût-il le plus puissant de la planète. La mondialisation sacralise les Etats-nations comme acteurs légitimes des relations internationales, mais elle en démontre simultanément l'inefficacité concrète. A l'inverse, l'échelon européen, par sa cohérence, sa taille, ses structures de fonctionnement, s'avère plus prometteur pour répondre aux défis globaux de la mondialisation, à commencer par la crise économique elle-même.

Trois conditions pour un rebond

Comment valoriser dès lors ces atouts européens ? Au-delà de la conjoncture économique et des politiques d'ajustement nécessaires dans les Etats membres, trois conditions semblent présider à la relance d'un projet européen consensuel et dynamique. La première suppose de clarifier le choix entre stratégie de restauration et stratégie de renouvellement. Depuis 2008, les responsables européens semblent surtout chercher à restaurer le modèle d'« avant » la crise : restaurer les critères de Maastricht et notamment la règle des 3% grâce au pacte budgétaire signé en 2012 ; restaurer la croissance par des mesures de réforme des déficits publics et d'austérité sévères. Or rien ne prouve que la croissance et la pureté de l'Europe de Maastricht seront de nouveau au bout du chemin. D'où l'alternative prônée par d'autres d'une stratégie de refondation de l'intégration européenne : quel que soit le flou des termes et des intentions, le débat sur l'Union politique, le renouveau du thème fédéral, les propositions d'intégration plus poussée de l'Union économique et monétaire sont autant d'indicateurs de cette stratégie. La France et l'Allemagne joueront un rôle déterminant dans la solution plus ou moins harmonieuse de ce

dilemme.

La seconde condition consiste à dépasser le clivage historique entre la défense des souverainetés nationales et le recours à l'intégration. La montée en puissance du Conseil européen, depuis deux ans, témoigne du renforcement du cadre national par rapport aux institutions communautaires dans la gestion de la crise. Le nouveau pacte budgétaire est un traité intergouvernemental au sens le plus traditionnel du terme, séparé des Traités sur l'Union. C'est en France que les crispations sur la souveraineté de l'Etat sont les plus visibles, au moins dans la rhétorique publique. Or la réalité est inversement proportionnelle à l'affichage des politiques : dans le monde comme en Europe, les nations ont en effet largement perdu le monopole de l'efficacité et du contrôle à l'égard des grands enjeux économiques ou politiques. Tout autant que les citoyens ordinaires, les acteurs étatiques se révèlent impuissants et désemparés face aux bouleversements du monde. La mondialisation a en effet ceci de paradoxal qu'elle rend le cadre national de plus en plus nécessaire et de plus en plus stérile, souhaitable et inefficace, politiquement indispensable et concrètement insuffisant. Sans remettre en cause la légitimité des nations, les responsables européens auraient grand intérêt à admettre que l'échelon européen est devenu désormais la véritable condition de l'efficacité des nations.

La troisième condition consiste à reposer collectivement la question de la démocratie. De façon générale, la mondialisation renouvelle profondément cette question : l'enrichissement continu de la planète nourrit-il la démocratisation du monde ? La démocratie sera-t-elle automatiquement au bout de la croissance chinoise ? Est-elle le point d'arrivée des révolutions entamées depuis deux ans dans certains pays arabes ? Existe-t-il à l'inverse de nouvelles corrélations possibles, et durables, entre un certain degré de dictature et une certaine modernisation économique, autrement dit un modèle chinois capable de concurrencer le modèle universel porté par les démocraties occidentales ? Ces inconnues renouvellent la question politique mondiale bien plus sérieusement que ne prétendent le faire naguère les néoconservateurs américains et leur théorie de dominos démocratiques déclenchés au besoin par la force. Mais l'évènement le plus novateur concerne le retour de la

14. En 2012, l'Italie a accueilli que 15 700 demandes d'asile, Malte 2 000, l'Allemagne 77 500 et la France 60 500. Cf. Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE 27 : le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE 27 en hausse à plus de 330 000 en 2012 », Communiqués de presse, 48/2013, 22 mars 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-48_fr.htm

15. 3260th Council meeting, Justice and Home Affairs, 7 and 8 October 2013, press release.

16. HCR, « Observations du HCR sur la Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux », 1er septembre 2005, www.unhcr.org

17. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

18. France 24, « Le nombre des réfugiés syriens dépasse les 2 millions selon l'ONU », 3 septembre 2013, <http://www.france24.com/fr/20130903-syrie-nombre-refugiés-syriens-dépasse-deux-millions-selon-le-hcr-humanitaire>

question au sein même de l'Europe, autrement dit de l'un des ensembles les plus démocratiques de la planète. Des partis populistes, voire des courants d'extrême droite, réalisent des scores importants dans de nombreux pays membres : en Hongrie, en Roumanie, en Bulgarie, en Grèce, où les néo-nazis ont fait en juin 2012 une percée remarquable avec 18 députés et 7% des voix, aux Pays-Bas, en Finlande, au Danemark, en Autriche et en France. Alors que la démocratisation des pays voisins reste le mot d'ordre des politiques extérieures de l'Union, c'est en son sein même que, paradoxalement, elle connaît une remise en cause, parfois violente, des valeurs et des fondements de la démocratie elle-même. Le vieillissement des populations n'y est pas étranger. La paupérisation d'une partie des classes moyennes également. La technicisation incompréhensible des débats européens, notamment sur le fédéralisme budgétaire ou bancaire, jointe au « ressenti » à l'inverse très concret des politiques d'austérité, renforce également l'aversion de nombreux citoyens à l'égard de Bruxelles et la montée d'idéologies prônant pêle-mêle le retour à la nation, le rejet des étrangers, et la haine du libéralisme économique mondialisé. Il est urgent que l'Europe sorte de son silence et de sa torpeur officielle face à ces lames de fond.

Conclusion

Refondation de la croissance, partage des souverainetés, défense de la démocratie : il serait plus que souhaitable que ces principes nourrissent les différentes feuilles de route techniques envisagées pour la sortie de crise de la zone euro. Ils peuvent en effet redonner chair et vertu au modèle européen de gouvernance. Ils peuvent surtout fonder l'écriture du nouveau grand récit politique que les citoyens européens attendent pour aimer de nouveau l'Europe dans la mondialisation.



Nicole Gnesotto

Vice-présidente de Notre Europe/Institut Jacques Delors. Ancien chef adjoint du Centre d'Analyse et de Prévision du ministère français des Affaires étrangères (1987-1990), elle a dirigé l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO (1999-2001), avant d'être nommée directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (EU-ISS) jusqu'en 2007. En 2008 elle a été nommée professeur titulaire de la chaire sur l'Union européenne au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM). Elle a été membre de la Commission du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.