



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS

ecfr.eu

ESSAY

# L'EUROPE QUI PROTÈGE: PENSER L'UNION EUROPÉENNE À VENIR

Mark Leonard

## SUMMARY

- Contre toute attente, le vote pour le Brexit et l'élection de Donald Trump ont insufflé un nouvel élan d'unité parmi les Européens. Plutôt que de défendre le monde d'hier, les dirigeants de l'Europe devront réinventer les relations de l'UE avec le monde extérieur, ainsi qu'avec ses propres citoyens et ses Etats membres, afin de donner un sens à l'idée que l'Europe peut protéger ses citoyens.
- L'Europe doit abandonner tout espoir de façonner le monde à son image. Plutôt que de continuer à rêver d'universalisme, pour avancer l'UE doit épouser et protéger son exceptionnalisme, en préservant l'idéal d'un ordre libéral fort au sein de ses frontières et en acceptant un ordre libéral affaibli dans le reste du monde.
- L'UE doit aussi restaurer le consensus permissif, qui lui permet de fonctionner à la fois entre l'UE et ses citoyens et entre ses Etats membres. Au lieu de promouvoir l'interdépendance, l'UE devrait en réduire le risque en faisant face aux conséquences négatives des migrations, du libre-échange et de l'union monétaire.
- Le leadership franco-allemand sera essentiel mais la nouvelle Europe a plus de chance de réussir si elle mobilise des coalitions flexibles.

L'espoir est de retour dans les chancelleries européennes. Après les élections en Autriche, aux Pays-Bas et en France, on a le sentiment que la vague populiste s'est brisée. Après plusieurs années de résistance internationale à la vision de l'Union européenne et d'effondrement de sa cohésion interne, les dirigeants développent désormais de réelles initiatives, plutôt que de simples tentatives pour survivre. Certains commencent à penser qu'au lieu d'éliminer l'idée européenne, le vote pour le Brexit et l'élection de Donald Trump lui auront au contraire donné un nouveau souffle de vie.

Cet essai – publié à l'occasion du 10<sup>ème</sup> anniversaire de la création du Conseil européen pour les relations internationales (ECFR) – cherche à dessiner un programme pour l'Europe à venir, en profitant de cet élan salutaire pour créer un projet européen qui recueille le soutien de ses citoyens. Le génie des pères fondateurs de l'UE avait pour origine le fait que leurs projets, leurs politiques et leurs méthodes étaient ancrés dans les circonstances du moment. L'ECFR a été lancé durant une période plus optimiste, alors que l'UE se rassemblait et formulait l'ambition de transformer son voisinage et, un jour, le monde entier, à son image. Le point de départ de l'entreprise actuelle doit maintenant prendre en compte la nature du prochain projet européen, adapté aux circonstances d'une époque bien différente.

Aussi excitant que ce soit de parler d'Angela Merkel comme de la « leader du monde libre » ou d'observer la vigueur de la poignée de main d'Emmanuel Macron avec le président américain, il y a cependant des limites aux possibilités pour les Européens de modeler l'ordre international. Xi Jinping en Chine, Narendra Modi en Inde, Vladimir Poutine en

Russie, et Recep Tayyip Erdogan en Turquie peuvent être des partenaires stratégiques pour l'UE mais ne sont pas des alliés dans la défense d'un ordre international libéral. Dans le même temps, les divisions entre les Etats membres de l'Europe sont plus fortes qu'elles ne l'avaient été depuis une génération, et l'éthique de solidarité entre les nations vacille. A l'intérieur de chacun des Etats membres, la trinité d'incertitude économique, d'angoisse culturelle et d'aliénation politique qui a permis la montée de la vague populiste en Europe n'a pas disparu. Et même si une fraction seulement des prédictions des technologues à propos de la robotisation du monde du travail ou des démographes sur les flux de population au départ de l'hémisphère sud s'avèrent justes, les choses pourraient empirer. Et en ce qui concerne les relations entre les Etats, alors que dans les années 1980 et 1990, les pays étaient en compétition pour faire partie du noyau de l'intégration, ils sont désormais nombreux à considérer leur isolement comme gage de fierté.

Plutôt que de défendre le monde d'hier, les dirigeants de l'Europe devront réinventer les relations de l'UE avec le monde extérieur, ainsi qu'avec ses propres citoyens et ses Etats membres. De façon abstraite, cela signifiera le passage d'une vision de l'UE comme un projet révolutionnaire qui bouleversera le monde à une vision d'une UE protectrice qui peut permettre de se sentir en sécurité au sein d'un monde interdépendant. Cet essai tente de donner quelques fondements conceptuels à l'idée d'une Europe qui protège, et d'ouvrir quelques voies pour lui donner sens.

Puisque c'est un essai célébrant un anniversaire, il regarde vers le passé afin de mieux regarder vers l'avenir, faisant se fondre le personnel et le stratégique. Il affirme que nous nous trouvons à un réel moment charnière. Si les dirigeants sont capables de concevoir à nouveau le projet européen plutôt que d'essayer de s'accrocher au statu quo, l'*annus horribilis* qu'a été 2016 pourrait bien donner naissance à un *annus innovationis* en 2017.

## De l'universalisme à l'exceptionnalisme

Beaucoup craignent que nous vivions la chute de l'ordre international libéral et affirment que les Européens devraient désormais se rassembler pour le défendre. Expression théâtrale s'il en est, on ne sait pas ce qu'elle signifie véritablement, et encore moins ce que le rôle des Européens pourrait être.

En réalité, il n'y a jamais eu un unique ordre libéral, il y en a toujours eu au moins deux. L'ordre libéral liquide – appelons-le « l'ordre libéral 1.0 » – était un projet américain, né en 1945 à la fin de la Deuxième guerre mondiale. Il fonctionnait comme protection pour les Etats contre l'assujettissement et l'invasion par les puissances impérialistes. Le système d'alliance américain ainsi que les institutions intégrées aux accords de Bretton Woods lui ont donné une forme institutionnelle. Cet ordre libéral n'a pas dépassé les frontières des Etats souverains. Il existait un deuxième ordre libéral, bien plus rigide, qui était un projet

européen – appelons-le « ordre libéral 2.0 » – construit par les Européens au sein de l'ordre sécuritaire américain. Il s'est réellement développé à la fin de la Guerre froide en 1989. Cet ordre a franchi les frontières des Etats et s'est intéressé aux droits des individus qui vivaient en leur sein. L'UE a d'abord été la pionnière d'une révolution en termes d'organisation politique à l'intérieur de ses propres frontières, avant de souhaiter l'exporter en changeant la nature des frontières elles-mêmes, afin de les ouvrir au capital, aux personnes, aux biens et aux idées. Les Etats membres de l'UE ont rejeté l'équilibre des pouvoirs dans un système de souveraineté westphalienne en faveur d'un système très développé d'interférences réciproques dans les affaires intérieures et de sécurité fondées sur l'Etat de droit, l'ouverture et la transparence.

Si la première décennie ayant suivi la fin de la Guerre froide a été celle du « moment unipolaire » des Etats-Unis, la décennie suivante – de 1999 à 2009 – a été la « décennie universaliste » de l'Europe, au cours de laquelle les Européens ont pensé qu'ils étaient en train d'inventer un avenir et que le reste du monde les encourageait à le faire. Dans mon livre sur l'Europe leader du XXIème siècle, je pensais que le « modèle européen » de mise en commun de la souveraineté se répandrait à travers les élargissements, les révolutions de couleur qui transformaient le voisinage européen, la création d'institutions mondiales supranationales – telles que la Cour Pénale Internationale (CPI) et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) – qui incarnaient l'approche européenne de la souveraineté.<sup>1</sup> J'espérais aussi que la création de l'UE provoquerait un effet domino au niveau régional par lequel d'autres parties du monde chercheraient à se rassembler comme l'UE afin de prospérer économiquement et reprendre contrôle sur leurs affaires. Dans mon esprit, si l'Amérique était le gendarme international de l'ordre libéral, l'Europe était sa cour suprême et son aide humanitaire.

Mais l'ordre libéral 2.0 a commencé à avoir des problèmes en 2008, quand la Russie a provoqué une guerre en Géorgie afin de contrer le glissement de ce pays vers l'Occident. Après la chute de Lehman Brothers, la Russie et la Chine ont formé un axe affirmatif de souveraineté opposé à l'ordre international post-westphalien. Mais ce rejet des normes européennes a eu lieu à l'intérieur même du continent de l'Europe alors que, cinq ans plus tard, la Russie annexait aussi une partie de l'Ukraine.

L'annexion de la Crimée par la Russie a provoqué une prise de conscience chez les Européens : bien que le modèle politique européen soit peut-être le meilleur au monde, il a peu de chance de devenir universel ou même de se diffuser à qui que ce soit dans son voisinage immédiat. Moscou a clairement indiqué qu'elle n'accepterait pas un ordre européen unipolaire centré autour de l'UE et de l'OTAN. De nombreux décideurs politiques européens ont été choqués de découvrir que des pays libres, en suivant des choix rationnels, pourraient préférer un système moins conceptuellement parfait que celui de l'UE. Avec Ivan

<sup>1</sup> Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century* (London: HarperCollins, 2006).

Krastev, nous avons fait le lien entre cette situation et celle des téléphones portables japonais qui étaient devenus si développés que leur évolution s'était éloignée de celle du reste du monde. Les Japonais l'ont appelé le « syndrome des Galapagos » parce qu'ils avaient emprunté un chemin différent de l'évolution. Nous avons affirmé que l'Europe faisait face à son propre « moment Galapagos » : elle s'était soudain rendue compte qu'elle n'était pas un modèle pour le monde, mais que son ordre post-moderne était une espèce en voie de disparition qui avait évolué dans un écosystème protecteur à l'abri du monde « moderne », plus musclé, où la plupart des gens vit.<sup>2</sup>

Désormais, la question est de savoir ce que sera l'avenir de l'ordre libéral après l'élection de Donald Trump à la présidence des Etats-Unis. Une interprétation optimiste serait de dire que les gardiens de l'ordre international ont été trop ambitieux et ont fini par discréditer les gouvernements démocratiques d'une façon qui a détruit la légitimité du système. Et après les catastrophes de la guerre en Irak, de la chute de Lehman Brothers et des peines de l'euro, le projet utopique de bâtir un ordre libéral 2.0 s'effondre. Il ne sera pas remplacé par le chaos mais par un retour à l'ordre libéral 1.0 – avec des accords commerciaux bilatéraux et sans CPI. Dans cette perspective, même Donald Trump ne représente pas une rupture fondamentale avec les précédentes administrations américaines. Très peu parmi elles ont véritablement cru qu'elles pourraient limiter la souveraineté américaine – ils faisaient juste mieux illusion. Mais il existe une lecture plus sombre de notre situation qui consisterait à dire que l'avancée de l'ordre libéral 2.0 a été interrompue par la montée de puissances souverainistes telles que la Russie ou la Chine après 2008. Mais c'est du repli de l'ordre libéral plus rigide même dont nous sommes désormais témoins, provoqué non pas par des puissances révisionnistes extérieurs mais bien par une contre-révolution politique à l'intérieur de l'Occident lui-même. Les craintes portent sur la création d'un nouveau type de mondialisation – l'ordre international 0.5 – qui combinerait les technologies du futur et les hostilités du passé. Dans le nouveau monde, les interventions militaires se poursuivront, mais ne prendront pas une forme post-moderne qui a conduit les puissances occidentales à s'opposer aux génocides au Kosovo et au Sierra Leone. Le développement des technologies pourrait déclencher une série de guerres de connectivité, puisque le commerce, internet et même les migrations sont utilisés comme des armes. Dans ce monde, les institutions et les régimes multilatéraux pourraient devenir des champs de bataille plutôt que des freins au conflit. Les conflits internationaux seraient déclenchés par des politiques intérieures qui tournent de plus en plus autour de politiques identitaires, de défiance pour les institutions et de nationalisme.

Les périodes les plus effrayantes de l'histoire ont souvent été des interrègnes – les moments entre la mort d'un roi et l'accession de son successeur. Le désordre, la guerre et même la maladie peuvent submerger le vide laissé quand, comme le dit Antonio Gramsci dans ses, « l'ancien meurt et le nouveau

ne peut pas naître ».<sup>3</sup> La confusion et la désagrégation de 2016 ne peuvent pas rivaliser avec les bouleversements de l'entre-deux-guerres, période pendant laquelle écrit Gramsci, mais elles sont certainement des symptômes d'un nouvel interrègne. Le défi ne consiste pas seulement dans le déclin de l'ordre sécuritaire contrôlé par les Etats-Unis et de l'ordre juridique d'inspiration européenne, mais aussi dans le fait qu'il n'existe aucun candidat pour les remplacer. En effet, contrairement à 1989, ce n'est pas la crise d'un seul type de système. Des pays aussi différents que le Brésil, la Chine, la Russie et la Turquie subissent d'intenses pressions économiques et politiques.

Aujourd'hui, les Européens doivent passer plus de temps à penser à la façon de défendre leur fragile système de l'implosion et des agressions extérieures, plutôt que de l'imaginer prendre le dessus sur le reste du monde. Cela suppose un passage difficile et délibéré de la « décennie universaliste » avec laquelle a commencé le XXIème siècle, à une « décennie exceptionnaliste » où l'objectif est la protection plutôt que l'expansion. Nous devrions chercher à survivre en tant que forteresse kantienne dans un monde hobbesien. En d'autres mots, l'Europe doit faire appel aux autres pour s'assurer de leur soutien au moins à l'ordre libéral liquide 1.0 au niveau mondial, en même temps qu'elle vise à renforcer l'ordre libéral 2.0 au sein de l'UE. Nous devrions commencer à considérer l'ordre non pas comme un projet universel mais comme une poupée russe où plus les pays sont proches du noyau de l'UE, plus la conception de l'ordre libéral devrait y être rigide. Cela supposera un mélange de détente avec des puissances qui peuvent nous aider à stabiliser des situations difficiles, de dissuasion envers les actions qui peuvent discréditer notre sécurité et notre ordre, et de décontamination de l'UE elle-même, afin de préserver ses valeurs exceptionnelles.

## L'ordre international

Certaines des batailles au niveau mondial ont déjà commencé: la décision de Donald Trump de se retirer de l'accord de Paris sur le climat, les attaques contre les règles de résolution d'un différend à l'OMC, et un début d'érosion de l'accord sur le nucléaire iranien. Tout cela montre que le plus grand défi pour l'Europe sera de repenser les relations transatlantiques et la nature du système international. Il est très difficile pour les Européens de sauter le pas et d'abandonner leur vision des Etats-Unis comme composante de l'ordre international pour les voir comme la plus grande source de désordre mondial à cause des doutes autour de la fiabilité des garanties sécuritaires américaines, de l'attaque contre les institutions internationales et de l'imprévisibilité de Donald Trump. L'UE ne devrait pas abandonner l'atlantisme sur le long terme, mais elle doit essayer de traiter différemment avec le président américain sur le court terme. Elle doit tout d'abord élargir sa marge de manœuvre. Là où les Européens ont travaillé ensemble – sur la vie privée, la politique de concurrence, et l'imposition – ils ont traité avec les Etats-Unis en ayant une position de force. Les Européens devraient ensuite miser sur l'avenir

<sup>2</sup> Ivan Krastev and Mark Leonard, "The New European Disorder", ECFR, November 2014, available at [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR117\\_TheNewEuropeanDisorder\\_ESSAY.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR117_TheNewEuropeanDisorder_ESSAY.pdf).

<sup>3</sup> Antonio Gramsci, "Prison Notebooks", available at <https://cup.columbia.edu/book/prison-notebooks-volume-2/9780231105927>.

et s'allier à d'autres puissances. L'UE doit faire appel à d'autres puissances pour l'aider à protéger les institutions internationales contre le révisionnisme trumpien. Elle ne devrait pas se faire d'illusions sur les motivations de Xi Jinping et des autres grandes puissances, mais le simple processus de diversification de ses relations de politique étrangère par l'Europe aura certainement un effet positif sur le comportement des Etats-Unis.

De plus, les Européens doivent engager une révolution dans leur manière de concevoir la coopération en matière de sécurité. Ce n'est pas seulement que 500 millions d'Européens ne peuvent pas s'attendre à ce que 300 millions d'Américains les défendent indéfiniment, mais aussi que des attaques terroristes réussies pourraient pousser des électeurs dans les bras des partis nationalistes dans toute l'Europe. Les forces de l'ordre et les agences de renseignement européennes ont jusqu'à présent principalement compté sur leurs homologues américains pour une coopération fructueuse, et la coordination intra-européenne a été moindre. Faire face à la nouvelle réalité autour de l'Europe et la nécessité de stabiliser sa périphérie immédiate, tout particulièrement les Balkans occidentaux, les voisins orientaux et l'Afrique du Nord, nécessite un partage de la façon de concevoir et d'agir dans le domaine de la sécurité. Cela ne concerne pas une « armée européenne », bien que la coopération sur la mise en œuvre de capacités militaire, la synchronisation des technologies et des systèmes de défense, ainsi que la dissuasion nucléaire devraient être des objectifs de moyen terme. La motivation pour une action de l'UE devrait s'ancrer dans les politiques intérieures diversifiées de ses Etats membres clés, permettant des arrangements flexibles, et faisant face aux vulnérabilités d'une façon plus proche des citoyens. Des discussions autour de ces arrangements peuvent débiter rapidement et être engagées dans des pays hors UE tels que la Norvège, ainsi qu'en Turquie et au Royaume-Uni plus tard.

## Un nouvel ordre sécuritaire européen élargi

Sur le plan régional, la montée – et le rapprochement – des forces illibérales en Russie et en Turquie signifie que l'UE n'est plus le seul pôle d'attraction dans la région. Cela a lieu au moment où l'espoir de l'UE d'institutionnaliser un ordre sécuritaire autour de l'OTAN et de l'UE recule de plus en plus. Les Etats-Unis cherchent à réduire leurs investissements à l'OTAN, l'UE diminue les élargissements, et le chaos au Moyen-Orient et en Ukraine tourne au ridicule la Politique européenne de voisinage.

Le fait que l'UE ait une relation dysfonctionnelle avec la Russie et la Turquie, pourtant deux puissances indispensables dans l'espace sécuritaire européen, deviendra de plus en plus problématique.

La relation de l'UE avec la Russie a mis au jour depuis longtemps des différences historiques, géographiques et économiques entre les Etats membres. Il est vrai que les

pays de l'UE se sont unis pour imposer de dures sanctions après l'annexion par Vladimir Poutine de la Crimée. Mais cette unité de vues temporaire masque des différences fondamentales dans la vision du type de relation que les Etats membres veulent sur le long terme.

La Turquie fait évidemment partie d'une catégorie différente de la Russie en tant que membre de l'OTAN et candidate à l'adhésion à l'UE. Mais Recep Tayyip Erdogan est presque autant source de divisions dans certains Etats membres que ne l'est Vladimir Poutine. Par le passé, la Turquie était vue comme un futur Etat membre de l'UE et un modèle pour la synthèse entre islam et démocratie libérale. Mais aujourd'hui, elle est principalement vue comme une zone tampon. Pour des pays comme l'Allemagne et la Grèce, la Turquie offre une protection contre le chaos du Moyen-Orient ainsi que contre les millions de réfugiés qui le fuient. Et, pour les hommes politiques – depuis l'Autriche jusqu'aux Pays-Bas – les attaques contre Erdogan permettent généralement d'attirer les électeurs des partis d'extrême-droite. Dans les mois à venir, la fragile unité de l'UE sur la Russie et sur la Turquie sera mise à l'épreuve. Les Européens ont beaucoup de difficultés à combiner une relation fondée sur les intérêts et une prise de parole publique sur les questions de droits de l'homme et de droit international. En fait, ils n'ont pas de cartographie mentale dédiée aux rapports à avoir avec les pays voisins qui ne seraient pas sur le point d'entrer dans l'UE ou qui n'importeraient pas activement ses normes et ses régulations.

Mais le problème avec la Turquie et la Russie ne s'arrête pas aux politiques ou à la personnalité – il s'attaque au cœur de la question d'un ordre européen. Après la fin de la Guerre froide, l'UE et l'OTAN pensaient que l'ordre unipolaire en expansion au cœur duquel ils évoluaient, définirait les règles de la sécurité européenne. Il y a six ans, avec Ivan Krastev nous avons écrit un papier mettant en garde contre le « spectre » d'une Europe multipolaire, où les règles, les institutions et les principales décisions n'étaient pas prises par l'UE. Ce spectre est devenu une réalité vivante.

Aujourd'hui, l'UE n'est qu'un des trois projets pour l'ordre européen. La Russie est désormais aussi hostile envers la Politique européenne de voisinage qu'elle ne l'est envers l'OTAN. Elle a créé l'Union économique eurasiatique comme cœur d'un projet d'unification alternatif, en même temps qu'elle a fait de son mieux pour vider de leur contenu l'OSCE et le Conseil de l'Europe. La Turquie n'a plus l'impression que son rôle comme candidat à l'adhésion à l'UE et comme membre de l'OTAN rende justice à ses aspirations régionales. Sa propre politique de voisinage a traversé plusieurs phases : du « zéro problème avec les voisins » à zéro voisins sans problèmes. Mais sa portée couvre beaucoup de pays qui entretiennent des relations à la fois avec l'UE et avec la Russie – depuis les Balkans et l'Asie centrale au Moyen-Orient. Avec l'impasse dans laquelle se trouve le processus d'adhésion et le conflit encore en cours en Ukraine, l'UE est redevable à des pays avec lesquelles

elle entretient des relations politiques de plus en plus complexes. Le scénario cauchemardesque serait une alliance nouée entre Ankara et Moscou contre l'UE. Bien qu'il ait été très débattu en Europe, le récent rapprochement entre Moscou et Ankara n'y ressemble pas encore. Elles restent encore divisées sur beaucoup de sujets, depuis l'avenir de Bachar Al-Assad et la sécurité dans la Mer Noire à l'annexion de la Crimée. Mais l'UE doit développer des idées neuves – et trouver une nouvelle unité sur la façon de gérer ces deux relations. Si elle ne le fait pas, elle pourrait se retrouver de plus en plus isolée et esseulée dans un voisinage dans lequel l'ordre serait défini par d'autres puissances.

En plus d'empêcher une alliance entre la Russie et la Turquie, l'UE devrait repenser les objectifs qu'elle poursuit dans son voisinage.

L'UE ne peut espérer être l'acteur central d'un Moyen-Orient déstabilisé. Mais les pays de l'UE ne peuvent pas protéger leurs populations de l'instabilité s'ils ne sont que spectateurs. En particulier en Syrie et en Libye, l'UE doit jouer un rôle plus concerté avec les puissances régionales – aussi bien qu'avec les Etats-Unis et la Russie – afin de faire avancer les processus politiques qui pourraient aider à réduire la violence, à fournir de l'aide humanitaire, et à tarir le flot de réfugiés. Ni les puissances régionales, ni les Etats-Unis ou la Russie ne partagent les inquiétudes européennes concernant la stabilisation, et le plus grand défi pour l'Europe sera donc de créer l'espace nécessaire. Cela supposera certaines décisions difficiles à prendre. Plutôt que de continuer avec la posture morale creuse qui consiste à dire qu'« Assad doit partir » sans allouer de vraies ressources à la sécurisation de cet objectif ou sans être prêts à vivre avec les conséquences, l'UE devrait concentrer ses fonds et ses pouvoirs limités pour faire avancer le processus politique qui pourrait réduire les souffrances et les pertes. Cela ne veut pas dire croire en l'illusion que les hommes forts peuvent être la solution – ils ont prouvé qu'ils étaient une source du problème – mais cela signifie être prêt à travailler avec des régimes qui sont en place, aussi déplaisant que cela puisse être. En l'absence de potentielles avancées dans les processus politiques en Syrie et en Libye, l'Europe devrait travailler à une plus grande décentralisation du pouvoir et à une désescalade du conflit grâce à des cessez-le-feu locaux. Cela signifierait de travailler avec les autorités et d'être prêt à utiliser le levier de l'aide au développement au sein des territoires contrôlés aussi bien par le régime que par les rebelles.

Dans le voisinage oriental, pour la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie, l'objectif devrait être de promouvoir des gouvernements stables et aux actions prévisibles. Pour les années à venir, l'UE devrait les considérer comme des Etats-nations indépendants plutôt que comme des Etats membres en devenir. Il sera tout particulièrement important de ne pas fixer de lignes rouges que l'UE n'est pas prête à défendre.

Bien que les pays des Balkans qui ne font pas partie de l'UE resteront hors de l'UE pour de nombreuses années, ils sont déjà au sein de l'espace de sécurité européen et l'Europe

devrait être préparée à intervenir militairement si des explosions de violence ont de nouveau lieu. De plus, les dirigeants de l'UE devraient défendre une définition de la paix plus englobante que seulement l'absence de guerre, en y incluant la stabilité politique et sociale ainsi que la prévention de la radicalisation en Bosnie et au Kosovo. Il existe un consensus grandissant sur la possibilité que la Russie défie l'OTAN et l'UE dans les Balkans plutôt que dans les pays baltes. Malheureusement, au-delà de discussions sur l'adhésion qui manquent de crédibilité, l'Occident n'a que peu pour contrer l'activisme russe. Il est temps d'investir dans un nouvel ensemble de politiques et d'approches qui peuvent aider à canaliser le nationalisme des Balkans à un moment où l'élargissement semble inatteignable.

Mais la question qui constitue le plus grand défi de l'UE est de savoir comment défendre ses valeurs au niveau interne. D'un côté, l'UE doit être attentive à ne pas alimenter par des interventions inutiles et lourdes les nationalismes et les populismes. Il est aussi difficile de ne pas faire face à des accusations de doubles standards et de réponses arbitraires quand on traite différemment avec divers régimes (de nombreux Européens de l'Est ont exposé les différences de l'approche de l'UE à Silvio Berlusconi et à Viktor Orban). Toutefois, ces valeurs sont constitutives de l'UE, et le projet européen serait fondamentalement menacé si des dirigeants comme Orban sont capables de mettre en danger la cohésion de l'UE sur les normes d'un côté, en même temps que de bénéficier d'immenses subventions financières de l'autre. Il existe désormais des discussions sur le retrait des droits de vote au Conseil des ministres à la Hongrie, sur la suspension de son adhésion au Parti Populaire Européen (PPE), sur l'utilisation des négociations à venir sur le budget afin d'intensifier les pressions – plus de 95% des projets d'investissement public en Hongrie sont cofinancés par l'UE – ainsi que sur l'adhésion de la Hongrie au Parquet européen. L'UE pourrait aussi adapter certains des mécanismes qu'elle a développés pour les transformer en instruments de soutien de ses valeurs fondamentales et en normes pour les pays candidats ou membres de la Politique européenne de voisinage à l'intérieur de l'UE. Par exemple, un nouveau rapport de la Fondation Stefan Batory remarque que le secteur de la société civile en Pologne et en Hongrie a été fortement frappé par des coupes dans les financements par le gouvernement. Ils recommandent de mettre en place un corps tel que le Fonds européen pour la démocratie qui s'assurerait du respect à l'intérieur de l'UE des valeurs contenues dans l'Article 2 du Traité sur l'Union européenne.

En somme, l'Europe doit abandonner ses espoirs de façonner le monde à son image. Au lieu de continuer à rêver d'universalisme, la seule voie pour l'UE est d'accepter et de protéger son exceptionnalisme, préservant le rêve d'un ordre libéral fort au plan interne tout en acceptant un retour à un ordre libéral faible dans le reste du monde. L'UE défendra une forteresse kantienne dans un monde hobbesien, avec une approche fondée sur les valeurs pour la dimension interne, et parée d'un manteau de *realpolitik* pour les relations extérieures.

## De l'interdépendance à la protection

Le vrai pouvoir de l'élection d'Emmanuel Macron est que sa méthode de gouvernement fournit à l'UE une opportunité pour dépasser les conflits internes qui ont accéléré sa fragmentation.

Durant la dernière décennie, l'UE a été bloquée par des tensions entre Nord et Sud, ainsi qu'entre Est et Ouest. Sous-tendant ces divisions géographiques, il existe certaines divisions intellectuelles fondamentales : entre une Europe ouverte et une Europe fermée, et entre technocratie et populisme. La tension entre ces positions a défini certains des grands débats autour de la crise de l'euro, des réfugiés, de la Russie, et des élargissements de l'UE.

L'une des choses les plus difficiles pour ceux qui sont au pouvoir est que les eurosceptiques ne se sont pas attaqués aux échecs traditionnels de l'UE, comme le gaspillage engendré par la Politique agricole commune ou la corruption dans la distribution des fonds structurels. Les arguments les plus puissants contre l'UE ont été ceux qui concernaient ce que les dirigeants considèrent comme leurs plus grandes réussites : la libre circulation des personnes, l'euro, l'idée de libre-échange, et les élargissements. Le projet des eurosceptiques a été de transformer les plus grands succès de l'Europe en ses plus grandes faiblesses.

Parce que nombre de sociétés européennes sont désormais définies par une économie et un système politique bifurqués, il est culturellement très difficile de comprendre que les projets européens qui ont été à l'origine de tant de fierté pour les dirigeants européens soient si détestés par les citoyens européens. C'est en fait exactement le même phénomène qui amène à certains opportunités et sécurité, tandis qu'il signifie pour d'autres insécurité et vulnérabilité.

Et c'est à cause de ces craintes que ceux qui se trouvent en première ligne de l'intégration européenne ont eu le sentiment que leur voix n'était pas entendue par les partis traditionnels et les gouvernements. Cela a permis à des partis politiques contestataires de jouer sur ces angoisses – reformulant la politique comme une compétition entre la volonté de plus de mondialisation et de libéralisation de la part des élites cosmopolites et les partis nationalistes déterminés à protéger l'homme ordinaire. Alors que les partis contestataires fixaient l'agenda, la vague d'internationalisme a vacillé. Ainsi, le défi est de tirer des enseignements de tout cela avant qu'il ne soit trop tard, et d'essayer de s'emparer de l'énergie de la contre-révolution, de repenser le projet européen pour qu'il retrouve sa légitimité.

Afin de s'adresser à ceux qui ont eu le sentiment d'être exclus, de même qu'à ceux qui ont gagné du pouvoir grâce à l'intégration, les dirigeants européens devront développer un nouveau projet politique. Plutôt que de poursuivre la « mission civilisatrice » des années 1990 et des premières années de ce siècle, les dirigeants de l'UE devront montrer comment l'UE peut protéger ses citoyens contre le reste du

monde. Mais ils devront aussi montrer comment les citoyens peuvent être protégés contre certains des bouleversements créés par l'UE elle-même. Le slogan d'Emmanuel Macron d'une « Europe qui protège » fournit un étendard sous lequel les gouvernements européens pourraient essayer de s'adresser aux citoyens qui ont peur de l'instabilité économique et politique du monde d'aujourd'hui.

L'UE a été fondée sur une idée mécanique que l'interdépendance réduirait les chances de conflit. En liant les moyens de production européens les uns aux autres – d'abord à travers la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et ensuite à travers le marché commun et l'euro – l'UE espérait lier les Etats européens de façon si étroite que la guerre entre eux ne serait plus envisageable. Mais la réalité est que c'est justement cette interdépendance – qu'elle se soit faite à travers l'euro, la libre circulation ou le terrorisme – qui apporte ces sentiments d'impuissance et de vulnérabilité. Nous sommes devenus si bons pour faire tomber les murs et les frontières entre les gens, les marchés et les capitaux que nous avons oublié les peurs que ce monde sans frictions pouvait engendrer. Lors des dernières décennies, l'UE a prouvé qu'elle pouvait être une force pour la mondialisation, mais aujourd'hui sa survie dépend de sa capacité à montrer qu'elle peut protéger ses citoyens des forces qu'elle a elle-même promues. Alors que l'intégration européenne consistait auparavant à trouver de nouvelles façons de lier les peuples et les nations entre eux, les dirigeants futurs devront consacrer toute leur énergie à s'assurer que les populations se sentent en sécurité avec l'interdépendance.

Maintenir les quatre libertés – libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services à l'intérieur de l'Europe – au cœur du projet européen ne sera possible que si les gouvernements européens mettent en place des politiques crédibles pour protéger les plus vulnérables dans leurs sociétés. Cela impliquera de trouver des moyens pour entrer en contact avec les citoyens en améliorant la protection des frontières extérieures de l'UE, en compensant les pertes internes causées par les migrations et le libre-échange, et en apaisant les peurs des citoyens liées au terrorisme.

Le nouvel agenda économique est fondé sur une posture plus critique de la mondialisation. Emmanuel Macron a parlé de la nécessité de pousser à plus de réciprocité, proposant un « Buy European Act » pour les commandes publiques, ainsi qu'à imposer des conditions sociales et environnementales. Mais il existe une grande dimension intérieure à l'UE – comment s'assurer que l'intégration européenne et l'ouverture au monde n'entament pas le contrat social et la viabilité fiscale des Etats membres de l'UE – comme l'a montré l'affaire Apple contre l'Irlande.

Un autre élément important concerne la libre circulation. En France et en Belgique, il existe un débat actif autour de la directive travailleurs détachés, alors que les craintes de voir les salaires et les emplois de certains secteurs mis en danger par des contrats temporaires augmentent. Cela reflète – jusqu'à un certain point – les craintes qui existent

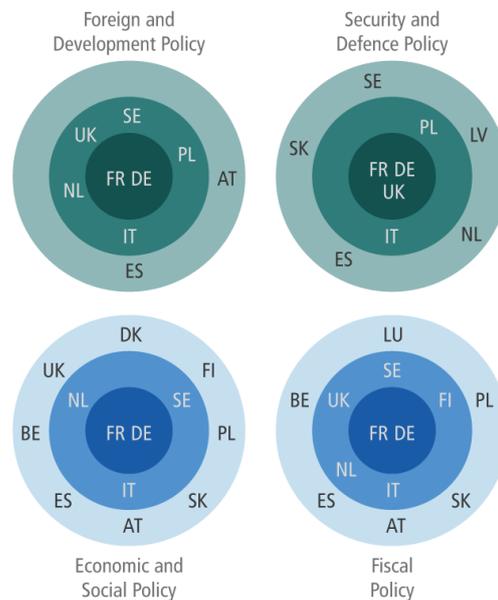
au Royaume-Uni concernant l'impact des migrations intra-européennes. Bien que ces migrations aient eu un effet positif sur l'économie britannique dans son ensemble, les larges mouvements de population ont bien exercé de la pression sur les services publics et sur les salaires dans certaines régions et certains secteurs. L'UE devrait donc étudier la façon de protéger ses citoyens des effets négatifs des migrations, en particulier à travers l'introduction de fonds d'ajustement des migrations qui donnent de l'argent aux régions et aux villes particulièrement touchées par les flux afin qu'elles puissent investir dans des écoles et des hôpitaux, et fournir plus de prestations sociales.

Mais le plus grand débat sur les migrations ne concerne pas les migrants européens mais plutôt la façon de gérer les flux qui viennent de l'extérieur de l'UE et d'améliorer l'intégration et la sécurité. Comme l'a affirmé mon collègue de l'ECFR Mattia Toaldo, la réelle alternative n'est pas entre des frontières ouvertes ou fermées, mais entre des frontières gérées ou non gérées.<sup>4</sup> Les Européens peuvent faire beaucoup pour tenter de gérer les flux – y compris travailler en amont sur les causes des migrations, et créer une force frontalière commune à l'UE. Toutefois, la plupart des experts des migrations croient que si on veut fermer les frontières aux migrants illégaux, il faut les ouvrir aux migrants légaux. Pour cela, nous devons créer des canaux sûrs pour les réfugiés afin de gérer le phénomène et de sauver des vies. Et alors que la coopération sur le terrorisme et le partage de renseignement est essentielle, l'intégration des migrants est le plus grand défi de l'Europe mais aussi notre meilleure réponse aux craintes sur la sécurité. Le plus grand des défis concernant les migrations a été l'avenir des « arrangements de Dublin » et le partage du fardeau des réfugiés entre les Etats membres. Cependant, beaucoup plus peut être fait si l'agenda est étendu afin de couvrir les fonctions de gestion des migrations au-delà de l'acceptation des arrivants, chaque Etat étant libre de choisir d'installer des réfugiés ou de contribuer à certaines fonctions essentielles de l'UE sur le contrôle des frontières et la gestion des migrations.

## Un grand compromis entre Etats membres

Cette question montre que le défi n'est pas seulement de s'adresser aux citoyens qui ont été exclus, mais aussi que la création d'un « grand compromis » sera nécessaire pour reconstruire un sentiment d'objectif commun entre les Etats membres. Durant la majeure partie de l'histoire du projet européen, le mécanisme le plus puissant pour y arriver a été à travers des changements institutionnels. Une série de traités portant les noms de villes européennes constitue des étapes importantes pour l'intégration de l'Europe. Leur objectif était de créer ce que la déclaration Schumann appelait une « solidarité de facto ». Mais la dernière décennie a plus été marquée par de la désintégration et une perte de solidarité généralisée. Ce manque de solidarité amène un nouveau débat sur une « Europe flexible » ou une intégration

## Coalition Geometry



Source: ECFR's EU28 Survey 2018  
www.ecfr.eu/eucoalitionexplorer

différentiée. Bien que ce ne soit pas une idée neuve – certains Etats membres ne font pas partie de la zone euro ou de l'espace Schengen, ou ont signé des clauses d'*opt-out* pour des politiques telles que la défense européenne – il existe désormais des discussions pour la porter au niveau supérieur. Deux principales visions sont en compétition.

La première imagine une refondation de l'Europe autour d'institutions plus étroites. Une Europe de cercles concentriques avec une zone euro unifiée – conduite par la France et l'Allemagne qui totalisent la moitié de son PIB – est en discussion. Il est clair que l'intégration de la zone euro devra être renforcée et que de nombreuses idées contenues dans le rapport des cinq présidents sont nécessaires à la survie sur le long terme de l'euro – ainsi que pour limiter les profonds bouleversements sociaux et le déficit démocratique que les tentatives de l'UE jusqu'à présent pour faire face à la crise ont causé. Toutefois, l'idée d'une Europe de cercles concentriques ne mettra pas fin au manque de sécurité car une grande partie des divisions sont présentes à l'intérieur de la zone euro et de l'espace Schengen, plutôt qu'entre les différents cercles. Les pays du nord de l'Europe se sentent trahis par les politiques fiscales et de lutte contre la corruption des Etats membres du sud de l'Europe. Ces derniers – tels que la Grèce, l'Espagne et l'Italie – ont non seulement souffert de l'austérité mais ont aussi l'impression qu'ils ont dû faire face seuls à la migration de masse. Les pays d'Europe de l'Est, de leur côté, craignent de ne pas obtenir un soutien suffisant dans leur gestion de leur voisin russe et se plaignent d'une politique de « deux poids, deux mesures » sur les questions de gouvernance.

<sup>4</sup> Mattia Toaldo, "Don't close borders, manage them: how to improve EU policy on migration through Libya", ECFR, June 2017, available at [http://www.ecfr.eu/publications/summary/dont\\_close\\_borders\\_manage\\_them\\_7297](http://www.ecfr.eu/publications/summary/dont_close_borders_manage_them_7297).

Alors que de nombreux Etats membres réussissent à s'accorder sur un programme de protection, il existe de profondes divergences entre eux en ce qui concerne ce contre quoi ils veulent se protéger. J'ai demandé aux directeurs des sept bureaux de l'ECFR de recenser les inquiétudes de leur Etat en utilisant les sondages d'opinion et les questions posées aux dirigeants politiques. En Allemagne, l'élite politique est extrêmement inquiète de la désintégration de l'UE en réponse au populisme. Et les sondages d'opinions listent le terrorisme, les migrations et les réfugiés, ainsi que les craintes concernant les crises de la dette de la zone euro comme principales sources de préoccupation des citoyens. Ce qui est frappant c'est qu'alors que les Allemands sont très inquiets du risque terroriste (73%), nombre d'entre eux craignent aussi que l'Allemagne s'engage militairement pour le combattre. En Italie et en Espagne, les gens sont très inquiets de l'austérité imposée par l'Allemagne, des pertes d'emplois et d'être abandonnés dans la gestion des migrations qui viennent de la périphérie de l'Europe. En Pologne, l'opinion est très divisée. D'un côté, la plupart des Polonais s'inquiètent de la Russie et des attaques sur le marché unique et la mobilité de la main-d'œuvre. Mais à peine la moitié du pays souhaite un gouvernement fort qui puisse résister aux migrations afin de défendre l'homogénéité ethnique et religieuse de la Pologne, alors que l'autre moitié craint l'érosion de la démocratie libérale.

Il existe une vision alternative de la façon dont la flexibilité peut fonctionner, qui s'intéresse à une « Europe des coalitions ». Mon collègue Josef Janning a mené une étude importante sur la construction de coalitions dans l'UE . Il montre la manière dont la formation de coalitions est devenue un outil de gouvernance au sein d'une Union largement intergouvernementale en même temps qu'elle permet de contrer le pouvoir de veto dans les réunions formelles. Cependant, il est désormais possible de considérer les coalitions comme une composante plus formelle de l'intégration. Comme ECFR a déjà observé ailleurs:

« La « différenciation » et la « flexibilité » sont de plus en plus devenues des codes pour que l'UE trouve une façon d'avancer malgré les divisions de ses Etats membres. L'approche classique de « plus d'Europe » n'est plus possible aux vues des chances de rejet de tout changement significatif des traités lors du processus de ratification. Au lieu de cela, grâce aux clauses de « coopération renforcée », introduite dans le traité d'Amsterdam, ou de « coopération structurée permanente », établie pour le domaine de la sécurité dans le traité de Lisbonne, des groupes d'Etats membres peuvent avancer seuls et ainsi dépasser le manque de consensus de l'ensemble de l'UE. Une autre voie de différenciation pourrait être celle de l'exemple de l'accord Schengen, un traité conclu entre un groupe d'Etats membres hors du cadre légal de l'UE. »<sup>5</sup>

L'étude de Josef Janning montre que le meilleur espoir pour une intégration approfondie est une série de regroupements différents sur différents sujets plutôt qu'une Union de cercles concentriques. Le noyau franco-allemand est au cœur de cela mais d'autres pays joueront aussi un rôle capital dans ces domaines.

Pour nombre d'aspects, Emmanuel Macron s'est présenté comme une personnalité qui pourrait aider à dépasser certaines de ces divisions. Ses politiques en matière de sécurité tentent de concilier la sévérité des mesures de la lutte anti-terroriste avec une approche plus humanitaire de la crise des réfugiés. En termes de politique économique, il a proposé de faire des réformes en échange d'investissements. Et, aux vues de ses positions fermes sur la Russie et son soutien aux actions en Afrique et dans la Méditerranée, il pourrait même réussir à rassembler les Etats membres du Sud et de l'Est autour d'une cause de politique étrangère commune.

Il s'est fait un nom en combinant, plutôt qu'en acceptant, les faux choix d'aujourd'hui. Il a fait la promesse de surmonter les divisions géographiques de l'UE en se positionnant comme pro-européen *et* patriote, pour les élites et contre les élites, ouvert et protectionniste, partisan de la croissance et conscient des contraintes budgétaires. Nombre d'observateurs se sont moqué d'Emmanuel Macron pour son refus de s'engager d'un côté ou de l'autre lors des débats. Ils ont soulevé son habitude de commencer chaque phrase par « *en même temps* ». Mais pour une UE qui a été bloquée par les désaccords, ces grands compromis du « *en même temps* » que propose Macron pourrait offrir une chance d'avancer qui manque cruellement.

Pour que ces changements adviennent, ils ne pourront reposer seulement sur Emmanuel Macron, mais aussi sur la capacité du cœur de l'UE à s'adresser aussi bien à l'est et à l'ouest, au nord et au sud, et à proposer des compromis cohérents. L'Allemagne a un rôle capital à jouer dans tout cela. Pendant des décennies, Berlin a réussi à équilibrer ses deux relations les plus importantes pour éviter d'être un Etat normal : sa relation avec les Etats-Unis et celle au sein de l'UE. Par comparaison avec son poids économique, l'Allemagne ne dépense qu'une somme extrêmement faible pour la défense et la sécurité. Cela n'a été rendu possible que par les relations transatlantiques et par l'OTAN qui ont permis à l'Allemagne de ne pas investir pour sa sécurité. Et l'UE a donné à Berlin des institutions derrière lesquelles se cacher – l'Etat le plus grand et le plus puissant économiquement du continent européen n'a pas eu besoin de politique de puissance. L'Allemagne n'a pas d'intérêts nationaux, comme elle aime à le rappeler ; les intérêts européens sont les intérêts allemands.

Mais l'Allemagne doit changer sa façon d'agir et son état d'esprit. Une Allemagne exceptionnelle était la clé de l'universalisme européen. Une Allemagne plus normale sera capitale pour sauvegarder l'exceptionnalisme européen. Les Allemands commencent à comprendre leur rôle essentiel et à adapter leur comportement, promettant de dépenser 8% de

<sup>5</sup> Josef Janning and Christel Zunneberg "The invisible web – from interaction to coalition-building in the EU", ECFR, May 2017, available at [http://www.ecfr.eu/publications/summary/the\\_invisible\\_web\\_from\\_interaction\\_to\\_coalition\\_building\\_in\\_the\\_eu\\_7289](http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_invisible_web_from_interaction_to_coalition_building_in_the_eu_7289).

plus cette année pour la défense, et d'atteindre l'objectif des 2% de dépense pour l'OTAN en 2024. Mais un changement d'état d'esprit est encore plus important que les capacités. L'Allemagne n'a pas tant besoin d'être le payeur qu'elle a besoin d'être plus flexible. Elle doit être prête à travailler au sein des institutions européennes, mais aussi hors d'elles. En même temps que de montrer une approche moins rigide sur les principes et l'interprétation des règles, l'Allemagne doit reconnaître que les institutions européennes et leurs règles sont politiques, et qu'il s'agit fondamentalement de construire des majorités en leur sein, ou s'il le faut à l'extérieur, pour ensuite les replacer dans l'environnement institutionnel de l'UE. L'Allemagne doit commencer à parler politique en Europe.

Ce processus est déjà en cours. Dans son approche à la crise de l'euro, l'Allemagne s'est appuyée sur la méthode de l'Union plus que sur la méthode communautaire, et a été pionnière d'innovations institutionnelles. Pendant la crise ukrainienne, l'Allemagne a été prête à travailler dans le format Normandie afin de permettre la désescalade de la situation autour de l'Ukraine. Et, grâce à son accord avec la Turquie sur la crise des réfugiés, Berlin s'est libéré de la camisole de force que constitue le processus d'élargissement pour élaborer un nouveau cadre pour les relations européennes avec la Turquie. Mais ces initiatives ont souvent été des tentatives – et ont été trop souvent mises en place unilatéralement plutôt que comme faisant partie d'un processus de construction de coalitions au sein de l'UE.

## Accepter le changement

Repenser l'intégration européenne sera un processus très difficile. Cela implique de bouleverser un monde et un cadre auxquels nous nous sommes habitués. D'une certaine façon, l'Europe en tant qu'organisation traverse ce que nombre d'entre nous connaît au niveau personnel.

Quand j'avais 23 ans, je considérais tout changement comme positif. Je me réjouissais des bouleversements qui balaieraient les anciennes hiérarchies et laisseraient la place à de nouvelles personnes et de nouvelles idées. Comme je n'étais pas attaché au statu quo, j'ai pu saisir des opportunités que les personnes plus âgées voyaient comme des menaces. Aujourd'hui, accepter le changement m'est plus difficile. De nombreuses personnes de ma génération sont désormais au pouvoir. C'est pourquoi, ces derniers mois, j'ai essayé de me forcer à penser comme je l'aurais fait si j'avais eu 23 ans aujourd'hui. Je me suis ainsi rendu compte que l'on tente trop souvent de défendre l'indéfendable. Le système que l'on a créé pour l'UE a généré plus de conflits que de coopération. Le système que l'on a espéré créer est devenu l'ennemi public n°1 de la Russie, de la Turquie et des Etats-Unis de Donald Trump. Il faut une nouvelle politique pour ce monde. 2016 a été l'*annus horribilis* ; l'Europe, et l'Allemagne, doivent s'assurer que 2017 devienne l'*annus innovationis* – l'année durant laquelle l'UE accepte les changements nécessaires pour assurer les progrès qu'elle a fait.

## A propos de l'auteur

Mark Leonard est co-fondateur et directeur du Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), le premier think-tank pan-européen. En plus de ses écrits et commentaires réguliers dans les médias à propos des affaires internationales, Mark est l'auteur de deux best-sellers : *Why Europe will run the 21st century* (2005) and *What Does China Think ?* (2008), ainsi que l'éditeur de *Connectivity Wars* (2016). Il présente le podcast hebdomadaire de l'ECFR, *World in 30 Minutes*.

## Remerciements

Je remercie la Compagnia di San Paolo d'avoir soutenu cette publication dans le cadre de notre partenariat stratégique, et en particulier Piero Gastaldo et Nicolo Russo Perez, deux soutiens importants de l'Europe à venir. Cet essai s'appuie sur de nombreuses idées développées par les esprits brillants présents dans l'équipe de l'ECFR, et a été grandement amélioré par les commentaires judicieux qu'ils ont donnés sur les ébauches précédentes. J'aimerais remercier tout particulièrement Asli Aydintasbas, Piotr Buras, Francisco de Borja Lasheras, Ruth Citrin, Susi Dennison, Anthony Dworkin, Silvia Francescon, Ellie Geranmayeh, Josef Janning, Alba Lamberti, Almut Möller, Jeremy Shapiro, Vessela Tcherneva, Mattia Toaldo, et Nick Witney. Ulrike Franke a été une partenaire incroyable pour le développement des arguments, des idées ainsi que pour la rédaction. Cet essai a été inspiré par de nombreuses conversations lors de la dernière décennie avec des gens de la famille de l'ECFR : George Soros, Ivan Krastev, Timothy Garton Ash, Emma Bonino, Carl Bildt, Norbert Röttgen, et les trois présidents fondateurs, Martti Ahtisaari, Joschka Fischer, et l'incomparable Mabel van Oranje. Bien que certains des thèmes me préoccupent depuis longtemps, ils sont devenus plus urgents avec les crises jumelles du vote pour le Brexit et de l'élection de Donald Trump, événements qui ont amené l'ECFR à revisiter sa stratégie et ses priorités, et qui m'ont poussé à reconsidérer ma propre identité et mes priorités (avec comme point culminant ma décision de demander la nationalité allemande et de passer la moitié de mon temps à Berlin). Merci aussi à Adam Harrison pour sa patience et son travail d'édition attentif ainsi qu'à Mathilde Ciulla pour sa traduction vers le français



Compagnia  
di San Paolo



International  
Affairs

This page has been left intentionally blank

This page has been left intentionally blank

## ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR Août 2017

ISBN: 978-1-911544-27-2

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),  
4th Floor, Tennyson House,  
159-165 Great Portland Street,  
London, W1W 5PA,  
United Kingdom

[london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)