

Mes idées pour une renaissance européenne et l'avenir de l'Europe

Sandro Gozi

● Table des Matières

●	Introduction.....	4
1.	Garantir le respect de l'état de droit au sein de l'UE.....	13
1.1.	Démocratie européenne et oxymores autoritaires.....	15
1.2.	Les vraies valeurs au cœur du budget.....	16
1.3.	Sécurité des valeurs.....	19
2.	La nouvelle « désinformation froide ».....	22
3.	Transformation industrielle et réconciliation écologique et sociale	28
4.	Ecologie et numérique : le charbon et l'acier du XXIème siècle	33
5.	Une « bonne dette » et des vraies ressources.....	44
5.1.	Une zone euro plus efficace et transparente	46
6.	L'Union politique et le nouveau désordre global	51
6.1.	Renouveler le lien transatlantique	54
6.2.	Une nouvelle sécurité en Europe	56
6.3.	La Chine et la fin de la naïveté européenne	57
6.4.	Une Nouvelle Europe en Afrique.....	59
6.5.	Retour dans la Méditerranée	60
6.6.	Une Union de la défense.....	61
7.	Sauver Schengen et dépasser Dublin	64
8.	Quels Traités pour quelle Union?.....	70
8.1.	Une Union Politique flexible.....	70
8.2.	Une véritable Union politique	73
8.2.1.	Un traité dans le traité ?.....	75
8.2.2.	Ou un traité en dehors des traités ?.....	75
9.	Démocratie européenne et politique transnationale	78
9.1.	Listes transnationales et débat européen.....	80
9.2.	Pas de Tête de Listes sans Listes !.....	82

● Introduction

Le monde est en train de vivre un moment « darwinien ». La crise du Covid-19 démontre que la capacité d'adaptation et de transformation est la véritable clé de réussite pour nos sociétés. Ce n'est pas la loi du plus fort qui va s'imposer ; c'est la capacité d'innover et de réinventer la voie à suivre. Ceci est d'autant plus vrai pour l'Union européenne qui avait déjà montré plusieurs carences lors des crises précédentes, financière et migratoire.

Toutes ces crises ont démontré la fragilité d'une mondialisation "brute et dépouillée"¹, où l'intégration économique est exonérée de tout contrôle démocratique, où la définition de la sécurité est encore trop souvent confinée aux seules variables militaires, où l'Union européenne n'est pas un acteur politique à part entière.

En même temps, cette nouvelle conscience s'accompagne de la nécessité d'une meilleure gouvernance et d'une plus forte coopération internationale pour faire face à de nouveaux défis globaux. Face à la crise sanitaire et à l'urgence climatique, face à des défis structurels tels que les flux humains ou la révolution numérique, les Européens ont besoin de retrouver une capacité d'action politique, une *reprise de contrôle* sur les événements – et donc une « souveraineté » que seule une Union en fin de compte politique et fédérative pourrait assurer.

Dusan Sidjanski avait déjà souligné comment les menaces et les défis ont souvent représenté des causes ou moteurs d'unions et de communautés politiques. Déjà avant la crise du Covid-19, en effet, nous étions « *en face d'une confluence de multiples menaces et défis qui revêtent un caractère simultané et dont la majorité concerne directement les citoyens. Ceux-ci ressentent encore davantage la distance croissante d'avec les institutions et les dirigeants...C'est dans cette atmosphère d'incompréhension et d'impuissance que sévit une crise pluriforme, avec ses graves séquelles que les dirigeants à courte vue n'ont pas su prévoir, et encore moins contrecarrer par des mesures efficaces les effets délétères* »².

Il est impératif d'entamer une "phase 2" de la mondialisation, où la coopération entre les États sera consacrée à la gestion des grandes transitions écologique et numérique et à la lutte contre les vraies menaces transnationales qui mettent en péril l'humanité: les famines, les virus, les gaz à effet de serre. L'UE semble avoir appris la leçon d'un début de siècle marqué par des crises globales systémiques : face à un choc extraordinaire, des réponses à la hauteur du défi doivent être apportées rapidement. À la différence des crises financière et migratoire, la crise sanitaire du Covid-19 a été symétrique en ce qu'elle a frappé tous les États européens, ce qui a déclenché une réaction sans précédent de la part de l'Union, en ouvrant de nouvelles perspectives politiques pour l'Europe.

Ceci démontre qu'il existe en Europe une capacité de réaction permettant de faire émerger un intérêt commun, grâce notamment à une prise de conscience beaucoup plus forte, de la part de l'opinion publique, des interdépendances croissantes de l'époque dans laquelle nous vivons.

¹ Bertrand Badie (28 mai 2020). "Penser un monde nouveau. Mondialisation humaniste, par Bertrand Badie". L'Humanité. Disponible sur : <https://www.humanite.fr/penser-un-monde-nouveau-mondialisation-humaniste-par-bertrand-badie-689597>

² Jean Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *L'Avenir de l'Union Européenne – Défis et initiatives*, Centre de Compétences Dusan Sidjanski en études européennes, Genève, 2018.

Effectivement, l'Union vit depuis 2008 une « crise existentielle » comme l'a souligné Dusan Sidjanski : « *Nous assistons actuellement à une crise existentielle de l'Union européenne, dont la cause visible est la retombée de la crise des subprimes américains et la crise profonde des sociétés et de l'opinion publique en rapide évolution. Cela montre à quel point nos sociétés européennes sont perméables et combien elles sont plus intensément interdépendantes que nous ne l'avions imaginé. Cette mise à l'épreuve de la capacité de l'Union à résister à une crise financière a révélé les graves lacunes du traité de Lisbonne ; au bord de la crise galopante, il n'était pas doté des instruments nécessaires pour riposter efficacement. Mais surtout, les traités européens avaient construit l'euro sur des bases dépourvues de solidarité et d'Union politique. Ils ont mis l'accent sur la responsabilité individuelle des États de la zone euro, en établissant des règles d'or fixant des plafonds de 3% pour le déficit budgétaire et de 60% pour la dette publique. Au lieu de prévoir des mesures garantissant l'entraide, les traités les ont interdites. Quant au rôle de la BCE, il se limite au contrôle de la stabilité monétaire. La monnaie unique a été lancée avec une vision optimiste des retombées secteur par secteur. Toutefois, en période de difficultés, c'est chacun pour soi, malgré la structure dense d'interdépendance au sein de la zone euro. Dans ce contexte, l'Allemagne a imposé des mesures d'austérité à ses partenaires sans mesurer l'effet déstabilisateur qu'elles auraient sur la zone euro ainsi que sur l'Union, et à quel point elles seraient dévastatrices pour la solidarité au sein de chaque pays et pour le fonctionnement de leurs démocraties. En revanche, Jacques Delors, soutenu par Tommaso Padoa-Schioppa, Jean-Claude Juncker et bien d'autres, a proposé un New Deal européen afin de financer des projets de grande envergure dans le domaine des infrastructures et de la communication, de la recherche et des innovations scientifiques et technologiques. Ce processus aurait permis à l'Europe de relever les nombreux défis posés par la numérisation, la cybersécurité et les géants technologiques des GAFAM. Mais la crise multiforme dont souffrent de nombreux États membres est passée d'une crise purement économique à une crise sociale, sapant le tissu de nos sociétés et frappant de plein fouet les citoyens dans leur vie quotidienne* ». ³

Le temps de la transformation est venu pour s'adapter à l'impact énorme de la crise Covid-19 dont on n'a pas encore mesuré toutes les conséquences à long terme sur nos sociétés, en Europe et dans le monde. Pour l'Union, une refondation de la politique (*politics*) et une profonde réforme de certaines politiques (*policies*) s'imposent.

Nous devons développer une nouvelle vision commune, basée avant tout sur une nouvelle idée de « sécurité humaine » : climatique, sanitaire, numérique, sociale, physique. Une sécurité humaine qui demande nécessairement une adaptation et une nouvelle approche *transnationale*, aux échelles européenne et globale. Ceci implique une nouvelle vision politique générale : refondation politique, réformes institutionnelles et identification des domaines prioritaires d'action politique. Tel est l'objectif de ce rapport : proposer une adaptation de l'Union, dans cette époque « darwinienne », qui soit basée sur la sécurité et sur la durabilité. L'Union doit évoluer : elle doit transformer son modèle économique, adapter le marché unique aux impératifs de la transition écologique et numérique, se doter d'une nouvelle « puissance », faire évoluer sa démocratie dans un sens transnational.

³ Dusan Sidjanski, *Europe's Existential Crisis. Facing the Threats and Challenges*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2018. Texte original en anglais.

L'approche transnationale est le fil rouge de notre proposition. Pourquoi « transnational » ? L'idée transnationale nous paraît la plus adéquate pour la nouvelle phase politique de l'Union. Il s'agit de promouvoir une nouvelle dimension, une troisième voie de la politique, au-delà du binôme « national-international » qui ne correspond ni à la réalité européenne, ni aux objectifs des traités UE, ni au nouveau projet politique que nous proposons. Le système politique européen est une construction très originale, qui au fil du temps s'est progressivement éloignée du modèle international classique. Tout en étant fondé sur un traité « international » (le traité de Rome) la Communauté a développé un nouvel ordre juridique, grâce notamment au travail de la Cour de Justice mais aussi au dialogue entre Cour de Justice et Cours constitutionnelles nationales. La Commission a travaillé en réseaux, en tissant des liens horizontaux avec les organisations professionnelles, avec les acteurs sociaux, avec la société civile, avec les représentants d'intérêts et avec les administrations nationales, à travers une nouvelle méthode d'intégration. Les partenaires sociaux jouent un rôle important et se sont organisés depuis longtemps au niveau européen, avec une reconnaissance même dans les traités. La seule activité « humaine » qui est restée prisonnière des logiques et de la dimension strictement nationale est la politique : les partis politiques européens ne sont que des confédérations de partis nationaux sans pouvoir ni légitimité. L'exercice démocratique des élections européennes ne suffit pas à donner une véritable légitimité démocratique à l'Union, à cause aussi de l'absence d'un espace politique transnational et de mouvements politiques transnationaux, qui dépasseraient la division national-international. La réponse à la crise requiert également des stratégies intégrées et des synergies horizontales entre les États membres, les régions et l'Union à travers une nouvelle méthode transnationale.

Cette approche devrait nous permettre de donner un nouveau socle plus solide et partagé à la nouvelle Union politique qui devra ressortir de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*, notamment lorsqu'on aborde des questions comme le numérique ou l'écologie, qui dépassent le vieux clivage national-international en étant, par leur nature, transnationales. Mais la méthode que nous proposons est utile également lorsqu'on touche aux thèmes traditionnellement régaliens, comme la sécurité ou la puissance, qui doivent être conçus et mis en œuvre avec une nouvelle méthode. C'est aussi une façon différente de répondre à la crise du politique et de s'insérer sur la scène globale. À défaut de pouvoir (et de vouloir) se construire sur un modèle politique existant, l'Union européenne devient le laboratoire d'une nouvelle dimension du politique et elle révèle la caducité des vieilles grammaires. Le transnational représente aussi une nouvelle phase de l'europanisation de la politique, qui est passée par plusieurs étapes : création des institutions politiques européennes, pénétration de règles et standards nouveaux dans la politique nationale ; convergence de pratiques administratives, culturelles et des styles de vie. L'approche transnationale vise à renforcer le degré de compatibilité entre Union et États, à stimuler davantage les interactions politiques entre les différents acteurs et, surtout, à promouvoir une démocratie profonde à tous les étages de la société.

Ce rapport vise à aborder les principales réformes institutionnelles et les nouvelles politiques communes à mener pendant l'actuelle législature européenne, et à présenter des options politiques en vue de la *Conférence pour l'avenir de l'Europe*.

En effet, l'Union européenne souffre des limitations imposées par sa structure institutionnelle, d'une répartition des compétences imparfaite et de processus de décision inadaptés à la construction d'une Union véritablement politique et fédérative. Loin de

représenter un danger pour les États membres, cette nouvelle Union politique devrait devenir la meilleure garantie d'existence des Nations, qui seraient régénérées par la construction d'une Europe souveraine et démocratique dans les domaines transnationaux qui échappent désormais à la « puissance » nationale. Il faut dépasser le faux débat entre souveraineté nationale et souveraineté européenne : elles sont synergiques et sans une Europe souveraine, dotée d'une capacité d'action réelle, nous courons les risques de perdre en même temps l'Europe et les États, sous le coup des réactions antisystème, des nationalismes, des populismes et des nouvelles logiques impériales qui resurgissent sur la scène globale. Ceci requiert également de réconcilier l'idée d'Europe avec celle de Puissance, alors que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale l'idée même d'Europe a été celle d'un antidote aux puissances nationales.

La question n'est pas nouvelle. Ce qui est nouveau, c'est l'opportunité politique que nous devons saisir durant cette phase. Comme il a été souvent souligné, de toutes les ambitions européennes, la construction d'une Europe politique capable de façonner l'environnement international reste, depuis la fin des années cinquante, la plus conflictuelle qui soit⁴. Deux questions principales sont récurrentes : comment concilier le maintien de l'Alliance atlantique et l'émergence d'une autonomie stratégique européenne ; et quels équilibres entre grand et petits États, entre Ouest et Est. Aujourd'hui, cependant, l'idée d'un groupe d'États européens qui puisse intégrer leur souveraineté pour s'ériger en acteur politique et prétendre un nouveau partenariat politique avec la puissance américaine n'est plus une aberration historique mais une option politique réelle. Mais dans ce nouveau contexte, l'idée même de puissance, et donc de souveraineté, doit être repensée : les politiques de défense restent importantes, mais elles ne sont plus ni exclusives ni centrales. Les fluidités sociales de l'actuel désordre mondial doivent nous pousser à élargir la notion de puissance et à identifier les secteurs sur lesquels bâtir cette nouvelle Union politique.

La raison pour laquelle parvenir à une autonomie stratégique est nécessaire a été parfaitement décrite par le président Emmanuel Macron : « *il est indispensable que notre Europe retrouve les voies et les moyens de décider pour elle-même de compter sur elle-même, de ne pas dépendre des autres, sur tous les chantiers, technologique, comme je l'ai dit, mais aussi sanitaire, géopolitique, et de pouvoir coopérer avec qui elle choisit. Pourquoi ? Parce que je pense que nous sommes un espace géographique cohérent en termes de valeurs, en termes d'intérêts, et qu'il est bon de le défendre en soi. Nous sommes une agrégation de peuples différents et de cultures différentes. Il n'y a aucune concentration à ce point de tant de langues, de cultures et de diversité dans un espace géographique donné. Mais quelque chose nous unit. D'ailleurs, nous savons que nous sommes Européens quand nous sommes envoyés hors d'Europe. Nous sentons nos différences quand nous sommes entre Européens, mais nous ressentons une nostalgie quand nous quittons l'Europe* »⁵.

Ce passage représenterait l'adaptation politique majeure des Européens aux évolutions du monde. Du reste, les Européens ont déjà démontré dans leur histoire une grande capacité d'adaptation de type darwinien, de la Paix de Westphalie de 1648 et des *Principia Mathematica* de Newton au Traité de Rome et aux Trente Glorieuses, les Européens ont démontré dans le passé une grande créativité et capacité d'adaptation politique, scientifique,

⁴ Nicole Gnesotto "La puissance et l'Europe", Presses de Sciences Po, Paris, 1998.

⁵ *Le Grand Continent* (16 novembre 2020). « La doctrine Macron : une conversation avec le Président français ». Disponible sur <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

économique et institutionnelle, parfois en transformant l'ordre juridique et politique, parfois à travers des réformes très courageuses. Il suffit de penser à la révolution industrielle ou à l'introduction du « welfare state ».

Dans le débat public, les appels pour « plus d'Europe » se multiplient : une Europe de la santé, une Europe sociale, une Europe de la défense... L'Europe n'est plus critiquée car elle en ferait trop, mais parce qu'elle n'en fait pas assez. Selon l'Eurobaromètre du 20 avril 2020, 52% des Français croient que l'Europe devrait s'assurer de l'approvisionnement de matériel de protection, 57% des Allemands que l'UE devrait investir dans la recherche d'un vaccin et 45% des Italiens que l'UE devrait apporter du soutien financier aux États membres. Plus récemment, en novembre 2020, 71% des Européens s'est dit d'accord avec la proposition de conditionner l'octroi des fonds européens au respect de l'état de droit et des valeurs fondamentales. Si ces données ne peuvent être considérées totalement probantes en raison de leur fragmentation, elles indiquent tout de même une nouvelle tendance possible sur laquelle les acteurs européens devraient s'interroger.

Les Européens semblent devenir plus conscients qu'ils doivent répondre par eux-mêmes, dans un nouveau partenariat transatlantique avec les États-Unis de Joe Biden, à la défense de leurs intérêts stratégiques, apporter une contribution plus significative à la sécurité globale et assurer leur propre autonomie⁶. Ceci requiert une assomption de responsabilités de la part au moins d'un groupe d'États européens, après 70 ans « d'irresponsabilité stratégique » grâce au parapluie de l'OTAN et à la superpuissance américaine. Oui, on doit passer de l'Europe conçue comme une entreprise volontaire de dilution des puissances nationales au sein du projet européen à une « Europe-puissance », qui puisse revitaliser les États membres et qui permette à l'Union en tant que telle de se projeter sur la scène globale. Ceci va obliger également les Européens à se reposer la question de la finalité de l'Europe et à élaborer un nouveau concept de puissance, au-delà des enjeux militaires classiques. Une nouvelle politique bénéficiera d'autant plus aux nations européennes qu'elle sera « transnationale » et cette approche transnationale devra être à la base de cette nouvelle Union politique que nous appelons de nos vœux. Ceci signifie abattre le dogme du jeu à somme nulle entre souveraineté nationale et souveraineté européenne : seule une Union capable de reprendre le contrôle sur les réseaux et les questions transnationales pourra assurer une véritable indépendance aux nations européennes. L'Union doit se doter de racines nationales et d'ailes transnationales pour devenir un véritable acteur politique du XXI^{ème} siècle.

Il faut avant tout admettre que dans le passé, faute de moyens budgétaires massifs et de volonté politique des leaders nationaux, l'Union a concentré son action dans la production normative. Comme il a été justement observé, « *cette forme d'intervention techniciste a peu à peu terni le blason européen auprès de populations déjà largement exaspérées par la bureaucratisation excessive de leurs administrations nationales... l'Europe institutionnelle a alimenté le fossé qui la séparait des citoyens et accentué le sentiment de déficit démocratique dans son fonctionnement. Bruxelles a, que l'on veuille ou non, sa part de responsabilité dans la résurgence des nationalismes et des populismes qui secouent les démocraties du continent* »⁷.

Nous devons donc développer une nouvelle approche, à la fois européenne et nationale.

⁶ Susi Dennison et al, "Together in trauma: Europeans and the world after Covid-19", in ECFR-328, June 2020

⁷ A. Gattolin, R. Werly "Europe : rallumer les étoiles", Nevicata, Bruxelles, 2020.

Certains éléments typiques du paradigme national – indépendance et autonomie, droit, frontières et sécurité au sens large – aujourd’hui se détachent en partie de la dimension nationale et demandent une nouvelle approche transnationale⁸. La question se pose de savoir alors comment, dans quels domaines et avec quelle légitimité réaliser cette transformation transnationale de la souveraineté et de la politique. Ce que nous avons réussi à réaliser en Europe avec le marché unique, peut-on le réaliser également dans d’autres domaines ? Lesquels ? Avec quelle méthode ? L’Union devrait développer une approche fédérative et transnationale sans produire de vide politique et sans mettre les États hors-jeu. Dans cette perspective, il s’agit de prendre acte que l’État n’a plus le monopole de la souveraineté et qu’il doit s’ouvrir à une logique inclusive au niveau européen, c’est-à-dire à de nouvelles formes de partage et d’exercice conjoint de la souveraineté.

L’Europe en effet doit se concevoir et se présenter aujourd’hui comme l’instrument pour reconquérir la souveraineté des Européens dans un monde globalisé, comme un multiplicateur de la puissance nationale (ou une vraie solution aux « impuissances » nationales dans le monde globalisé). La question se pose alors de savoir dans quels domaines construire cette nouvelle souveraineté et appliquer cette approche fédérative. Cette souveraineté européenne passe d’abord par la transformation écologique et numérique de l’économie de l’UE. Elle requiert également une politique économique et industrielle qui complète la monnaie unique et favorise la convergence sociale au sein de l’UE et la cohésion entre ses Régions.

Une politique étrangère efficace et unifiée est également nécessaire, afin de défendre les intérêts européens à l’extérieur et d’éviter les tentatives de division de la part de puissances étrangères. Enfin, une politique migratoire et d’asile renouvelée doit permettre à l’Europe d’apporter des réponses à un phénomène qui risque de s’aggraver en raison de l’instabilité du voisinage et des conséquences du changement climatique.

Mais toutes ces réformes ne peuvent se faire sans un saut dans l’intégration politique et un renforcement de la gouvernance supranationale. Pour avoir une politique véritablement transnationale, l’Europe aura besoin de créer les espaces qui permettront aux citoyens de confronter leurs idées, de contraster leurs intérêts et de forger des consensus sur les politiques à mettre en place ensemble. Au bout du compte, c’est bien cela le fondement de la démocratie, et l’Europe sera démocratique, ou elle ne sera pas : contrairement au passé, en effet, la méthode fonctionnaliste – très efficace pour un marché – connaît de fortes limites quand il s’agit de s’attaquer au pouvoir régalien, construire une puissance militaire, un contrôle commun des frontières et de nouvelles politiques pour garantir le respect de l’état de droit. C’est la raison pour laquelle il est nécessaire de développer une nouvelle approche démocratique et transnationale dans cette nouvelle phase historique.

Une Union fédérative a donc besoin d’une nouvelle politique transnationale. En effet, la construction européenne est déjà très différente des modèles fédéraux ou confédéraux existants. Les imbrications entre administrations nationales et Commission européenne, partenaires sociaux, industries, société civile, représentations d’intérêts sont déjà très développées et ont accompagné et renforcé la réalisation du marché unique et des politiques les plus intégrées, comme par exemple la Politique Agricole Commune. La seule activité « humaine » qui est restée prisonnière d’une logique strictement nationale est la politique :

⁸ Ulrich Beck, “Macht und Gegenmacht” im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie”, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 2002.

les élections européennes ne donnent pas encore lieu à des véritables débats européens ; elles sont encore trop influencées par les structures partisans et les logiques nationales ; et les partis politiques européens ne sont que des boîtes vides de substance politique. Les partis européens en effet ne sont pas des vrais partis mais encore des confédérations de partis nationaux. Ils ont une influence encore trop limitée sur les partis nationaux et ils agissent plutôt comme des forums pour les rencontres des leaders nationaux et comme des fondations d'études politiques. De surcroît, ils manquent de visibilité et de légitimité, notamment parce qu'ils ne sont pas directement exposés au vote des citoyens européens. La possibilité de voter directement pour des partis européens à travers des listes transnationales est une première réponse nécessaire pour la construction de cet espace politique européen que nous appelons de nos vœux. Dans une Union politique, l'émergence de véritables mouvements et partis politiques transnationaux est essentielle pour « européeniser » le débat et pour donner une légitimité réelle aux mouvements politiques européens. À la différence d'autres modèles fédéraux ou confédéraux existants, la question d'une nouvelle politique (et donc de partis, mouvements et listes) transnationale est incontournable. Comme la puissance, la démocratie aussi n'est plus une affaire « exclusive » des États mais elle doit être conçue de façon déterritorialisée, dans un espace différent de l'espace strictement national. Par ailleurs, cette déterritorialisation est dans certains domaines la seule voie pour redonner une efficacité à la politique tout court, et donc elle devient une ressource essentielle pour renouer un lien de confiance entre citoyens et institutions, y compris nationales régionales et locales. Loin de représenter une menace pour les États et les démocraties nationales, l'Union politique et démocratique devient un moyen de renouveler le « pouvoir ».

Notre proposition de souveraineté, démocratie, puissance au niveau européen ne signifie donc pas construire un « super État européen ». Bien au contraire, cela signifie, pour reprendre Ulrich Beck, que « le système ptolémaïque du monde des États-nations s'ouvre à la révolution copernicienne », à savoir à un nouvel espace politique européen qui dépasse les frontières nationales : or, aujourd'hui, les conditions pour cette révolution sont réunies en Europe. Nous devons en effet placer au centre de notre analyse, plus que la souveraineté ou l'autonomie nationale, la « capacité d'action » ou, pour reprendre un concept cher aux partisans du Brexit « la reprise de contrôle » (*take back control*), en nous libérant de l'obsession de la vue nationale et en construisant un nouvel espace transnational d'action politique.

Au fil des décennies, les leaders mondiaux ont basé leurs actions sur le plan international et national en suivant des conceptions westphaliennes du pouvoir des États-nations, tandis que la mondialisation au fur et à mesure érodait leur souveraineté⁹. Plutôt que de reconnaître la perte d'efficacité des politiques nationales face aux enjeux internationaux, notamment devant la dégradation de notre planète ou l'augmentation des inégalités sociales, les États membres ont continué à privilégier des approches nationales.

Toutefois, des défis transnationaux demandent des efforts transnationaux. Autrement, les citoyens paieront les conséquences de ce manque de vision. L'engagement pour une souveraineté, cette fois-ci européenne, est essentiel dans les domaines où les intérêts vitaux des Européens ne peuvent être préservés qu'à travers des interventions communes. C'est la seule façon de permettre à la politique de reprendre le contrôle, par exemple, sur la finance,

⁹ Bertrand Badie (23 septembre 2020), "Aujourd'hui, l'international est d'abord social", *Ideas 4 Development (ID4D)*. Disponible sur : <https://ideas4development.org/devaluation-politique-phenomene-social/>

l'environnement et la transition numérique et pour retrouver une influence sur la scène globale.

Il s'agit aussi de retourner aux enseignements de Denis de Rougemont sur la vraie attitude et les principes fondamentaux de l'idée de fédération : renoncement à toute idée d'hégémonie organisatrice ; renoncement à tout esprit de système, mais arranger ensemble, composer des réalités différentes telles que les nations, les régions, les traditions politiques ; aucun problème de minorités ; sauvegarder et non effacer les diversités ou fondre les nations en un seul bloc, mais au contraire sauvegarder leurs qualités propres ; amour de la complexité par contraste avec le simplisme brutal qui caractérise l'esprit totalitaire ; action politique de proche en proche, par les moyens des personnes et des groupes.¹⁰ Il s'agit également de suivre l'enseignement sur la méthode de l'action politique en Europe de Dusan Sidjanski : recourir à la promotion, à l'inspiration, à la coordination ; rompre les structures rigides ; promouvoir une participation autonome ; introduire des formes de coopération multidimensionnelle¹¹.

La nouvelle approche transnationale s'inspire de tous ces principes structurants et fondamentaux.

C'est dans ce contexte que la *Conférence sur l'avenir de l'Europe* démarrera. Cet exercice démocratique sans précédent dans l'histoire européenne et voulu par le Président de la République française Emmanuel Macron, vise à promouvoir un grand débat public sur la mission, les objectifs, les politiques et les institutions de l'Union européenne. Le produit qui devra sortir de cette Conférence n'a pas encore été défini. Certains leaders et forces politiques, comme l'Allemagne et le Parti Populaire Européen, souhaiteraient que la Conférence se penche sur des problématiques sectorielles et fasse des propositions réalisables dans le cadre des traités. D'autres, comme la France, le groupe Renew Europe, les Verts ou les Socialistes au Parlement européen, au contraire, souhaiteraient que la Conférence se voie octroyer une carte blanche quant aux sujets à traiter et les propositions de réforme qu'elle jugera bon de faire.

C'est dans l'optique de contribuer à la Conférence et d'essayer d'aider à définir son objectif que dans les prochains chapitres, nous procéderons à l'analyse des grands défis auxquels l'Europe est confrontée, en pointant les insuffisances de l'Union actuelle et en proposant une voie à suivre pour atteindre l'objectif d'une autonomie stratégique européenne.

¹⁰ Voir Dusan Sidjanski, dans François Saint-Ouen (éd.), *L'Europe de Denis de Rougemont*, Université de Genève, 2014.

¹¹ Dusan Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe : La Communauté européenne des origines au Traité de Maastricht*, PUF, Paris, 1992.



1. Garantir le respect de l'état de droit au sein de l'UE

“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.”

Article 2 du Traité sur l'Union européenne

L'Europe a été le berceau de la démocratie. L'identité européenne est indissociable du respect des libertés fondamentales, de l'état de droit et d'une gouvernance démocratique. Un patrimoine constitutionnel commun développé dans les 70 dernières années par les Cours constitutionnelles nationales, par la Cour de Justice de Luxembourg et par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Une évolution politique et juridique qui trouve ses racines aussi dans un passé douloureux, de guerres et de dictatures qui ont frappé notre continent au cours des siècles derniers. Les deux guerres mondiales du XX^{ème} siècle ont représenté deux véritables guerres civiles pour les Européens. La reconstruction démocratique et éthique de l'après-guerre s'est aussi inspirée de l'héritage des Lumières et du patrimoine commun judéo-chrétien, de la Résistance et de la tragédie absolue de la Shoah.

Au-delà d'être une simple communauté économique, l'Union européenne a été pensée comme un rempart ayant pour but de protéger les Européens d'éventuelles nouvelles dérives autoritaires. En tant que structure politique supranationale, elle permet d'ancrer les États membres dans le camp des démocraties libérales en les reliant par des enjeux économiques et un socle de valeurs communes.

Comme l'explique Dusan Sidjanski, « *le fédéralisme européen s'inspire des principes communs et la méthodologie fédérative tout en cherchant à maximiser la riche diversité au plan européen. Si elle exige le respect des valeurs et des principes à la base de l'édification de l'Union de l'Europe, dont les principes démocratiques, la Fédération garantit la richesse et l'épanouissement harmonieux des identités des États membres, des régions et des acteurs collectifs (voir le cas de la Suisse)...Ces principes d'autonomie et de participation balayent les craintes des Français devant les questions qui reviennent périodiquement dans leur débat national, la perte d'identité de la France dans une Union fédérale ou des doutes à propos de la souveraineté partagée que symbolise "l'Europe de la souveraineté" du Président Macron. L'adaptabilité du fédéralisme et sa créativité s'inscrivent à l'évidence dans la révolution de la communication par Internet et la prolifération des réseaux horizontaux qui restructurent la distribution des pouvoirs verticaux et hiérarchiques et appellent à la recherche d'un nouvel équilibre sociétal... »¹².*

François Saint-Ouen a bien montré comment l'affirmation de valeurs fondamentales et de l'état de droit est un trait original de la construction européenne qui la distingue des intégrations purement fonctionnelles. Surtout à partir de son premier élargissement, l'Union

¹² Dusan Sidjanski, in Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, Constantin Stephanou (éd.), *Union de Valeurs?* Centre de Compétences Dusan Sidjanski en études européennes, Genève, 2018, p. 200.

a voulu s'identifier à des valeurs transnationales et a cherché une nouvelle légitimité sur le mode du « patriotisme constitutionnel »¹³.

Mais ce patrimoine institutionnel et politique sur lequel nous avons construit l'édifice européen après la deuxième Guerre mondiale doit être renforcé pour faire face au retour du populisme, sous de nouvelles formes, et à la montée de l'illibéralisme dans certains pays européens. Le modèle européen des valeurs montre ses limites : le respect relatif de ces valeurs avant, et leur remise en cause plus récemment, rendent le système actuel « *insuffisant à servir de base véritablement efficace à la construction d'une Europe politique* »¹⁴.

Or, la nouvelle Union que nous proposons doit avant tout assurer une protection interne et une promotion internationale beaucoup plus efficace de l'état de droit et des libertés publiques. Sans son socle de valeurs, il est tout simplement impossible de construire la nouvelle Union. Ceci est essentiel également pour tout nouveau projet européen. En effet, aucun État européen, et encore moins l'Union européenne, ne peut être assimilé à l'expérience fédérale américaine. Les États européens ont entamé un processus d'intégration avec des identités nationales distinctes et l'identité de la nouvelle Union politique ne pourra qu'être plurielle et plurinationale. Seuls la démocratie et le libéralisme politique pourront garder dans l'unité la diversité des nations européennes et régler les conflits et les tensions entre États. Ceci est la raison pour laquelle l'état de droit et la démocratie constitutionnelle constituent la *conditio sine qua non* de la consolidation d'une Union politique et fédérative. Le respect de l'état de droit est donc un fondement, non négociable, de cette construction démocratique européenne

Citons la *Paix perpétuelle* de Kant : « *C'est, par exemple, un principe de la politique morale qu'un peuple ne doit se constituer en État que d'après les seules idées de liberté et d'égalité, et ce principe ne se fonde pas sur la prudence, mais sur le devoir. Or, que les Moralistes politiques s'y opposent tant qu'ils voudront, qu'ils s'épuisent à raisonner sur l'inefficacité de ces principes mis en présence des passions naturelles des membres de la société qu'ils allèguent même, pour appuyer leurs objections, l'exemple de constitutions anciennes et modernes toutes mal combinées, aussi bien que celui de démocraties organisées sans système représentatif; tous leurs arguments ne méritent pas d'être écoutés surtout quand on considère qu'ils causent peut-être eux-mêmes ce mal moral, dont ils supposent l'existence, par cette théorie funeste qui confond l'homme dans une même classe avec les autres machines vivantes, et qui, pour faire le plus malheureux de tous les êtres, n'a plus qu'à lui ôter la conscience de sa liberté. La sentence un peu cavalière, mais vraie : fiat justitia, pereat mundus c'est-à-dire " que la justice règne fussent périr les scélérats de tout l'Univers ", cette sentence qui a passé en proverbe est un principe de droit bien énergique, et qui coupe hardiment tous les chemins tortueux tracés par la ruse ou par la force. Mais il faut la bien comprendre. Elle n'autorise pas à faire valoir le droit en toute rigueur, la morale s'oppose à un tel absolutisme, elle commande seulement aux puissants de ne détruire ni diminuer le droit de personne par aversion pour les uns ou par commisération pour les autres, ce qui exige d'un côté, une constitution intérieure fondée sur les principes du droit, et de l'autre, une convention conclue avec les autres États tendant à régler légalement les différends internationaux, quelque chose*

¹³ François Saint-Ouen "Valeur Communes et identité nationale" dans Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, Costantin Stephanou "Union de Valeurs?" Centre de Compétences Dusan Sidjanski, Genève, 2018.

¹⁴ François Saint Ouen, *ibid.*, p.35.

d'analogie à un État universel »¹⁵. L'état de droit représente aujourd'hui un des principaux enjeux européens : du point de vue de son évolution, ce qui concerne le rôle joué par les institutions de l'UE, à commencer par la Cour de Justice ; du point de vue des relations « constitutionnelles » entre la dimension nationale et celle européenne ; et du point de vue des politiques de prévention et de sanction en cas de graves violations de la part des États membres de l'UE.

Comme le souligne François Saint-Ouen, l'inscription solennelle des valeurs dans les traités fondateurs constitue « *une preuve que l'intégration européenne ne répond pas uniquement, comme bien d'autres intégrations régionales dans le monde (sinon la totalité), à des impératifs fonctionnels et donc utilitaires, mais qu'elle aspire (certes confusément) à aller au-delà d'un prosaïsme sans dimension. Par là-même, ce qui se passe dans l'Union européenne témoigne d'une démarche tout de même ambitieuse, et qu'on peut qualifier de fédérative...dans la mesure elle s'engage à réunir les différents peuples...autour de valeurs que l'on s'engage collectivement à mettre en œuvre...* »¹⁶.

1.1. Démocratie européenne et oxymores autoritaires

La montée du populisme et les dérives autoritaires des gouvernements dans plusieurs États membres sont autant de risques pour la démocratie que l'UE se doit de combattre. On assiste à la montée de systèmes qui se définissent comme « démocraties illibérales ». Un véritable oxymore autoritaire, car démocratie et libéralisme politique sont deux concepts indissociables. Une majorité électorale doit respecter les principes constitutionnels fondamentaux, tels que la séparation des pouvoirs, la protection des minorités, la liberté d'expression et de la presse, de l'enseignement... Tandis que ces nouveaux régimes autoritaires considèrent qu'une victoire électorale leur donne un pouvoir absolu, à l'intérieur de leur pays et envers l'Union européenne et les autres organisations européennes et internationales. Cette dérive montre aussi toutes les limites de la méthode fonctionnaliste : la croissance économique, même fortement stimulée par le marché et les politiques communes européennes, ne garantit en aucune manière le renforcement de la démocratie et l'expansion des droits. En Hongrie ou en Pologne, par exemple, c'est exactement le contraire qui s'est produit : le développement économique a été accompagné d'une grave régression démocratique.

L'incongruence de cet oxymore est partagée aussi par François Saint-Ouen, quand il fait valoir que « [...] on voit émerger depuis quelques années une ébauche de corpus de valeurs communes (reliquats de l'idée de patriotisme constitutionnel) et de droits fondamentaux propres à l'UE... Mais on constate en parallèle que les valeurs ne sont pleinement respectées ni par l'Union ni par certains États, et que les droits fondamentaux « made in EU » posent des problèmes – encore non résolus – d'insertion dans des corpus d'application plus large comme ceux du Conseil de l'Europe »¹⁷.

Les exemples les plus alarmants sont les politiques mises en place par les gouvernements hongrois et polonais qui, depuis quelques années, théorisent l'illibéralisme démocratique,

¹⁵ Immanuel Kant (1795) « Essai Philosophique sur la Paix Perpétuelle ». Édition G. Fischbacher, Paris.

¹⁶ Saint-Ouen François (2018). « Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne ». Genève : Global Studies Institute de l'Université de Genève.

¹⁷ Saint-Ouen François (2018). « Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne ». Genève, cit.

selon lequel la majorité électorale serait dotée d'un pouvoir absolu, et visent à restreindre systématiquement les libertés et les espaces pour l'opposition et pour la société civile.

Une attitude rapidement dénoncée au niveau européen, notamment par le Conseil de l'Europe et la Cour de justice de l'Union européenne qui, à travers plusieurs arrêts, a réussi à empêcher l'application de certains aspects les plus liberticides des réformes constitutionnelles promues par Viktor Orban en Hongrie et le démantèlement du système judiciaire recherché par le parti Droit et Justice (PiS) au pouvoir en Pologne¹⁸.

Toutefois, ces actions sont insuffisantes et les institutions politiques de l'Union européenne se trouvent désarmées face à l'action de ces deux gouvernements¹⁹.

En cas de violation de l'état de droit par le gouvernement d'un Etat membre, l'UE ne peut avoir recours actuellement qu'à la procédure prévue à l'article 7 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Celle-ci vise à suspendre le droit de vote du gouvernement concerné au sein du Conseil des Ministres. Or, les règles applicables font que le veto d'un seul Etat membre suffise à empêcher l'enclenchement de cette procédure, ce qui la rend de fait inapplicable.

Les politiques d'Orban et du PiS polonais ne sapent pas uniquement la démocratie dans leurs pays respectifs. Elles minent également les fondations mêmes de l'Union européenne. De plus, tout en étant parmi les plus grands bénéficiaires de la solidarité entre Etats membres, ce sont eux-mêmes les premiers à fuir leurs responsabilités quand c'est à leur tour d'aider les autres Etats.

1.2. Les vraies valeurs au cœur du budget

Jusqu'ici, la proclamation et l'inscription dans le traité des valeurs fondamentales n'a produit que d'infimes conséquences sur le plan politique. Certes, si les valeurs fondamentales ne sont pas suffisantes aujourd'hui pour réaliser une Union politique, leur absence ou l'impuissance des institutions européennes à les protéger constitue un obstacle majeur pour la construction de cette Union.

Le *Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes* de Genève avait déjà recommandé en 2018 quatre pistes possibles pour renforcer la prévention et les sanctions en cas de violation de l'état de droit :

- Être très vigilants sur le respect effectif des valeurs et ne pas hésiter à prononcer des sanctions politiques prévues à l'article 7 du TUE ;
- Étendre les procédures en manquement à l'article 2 TUE et à la Charte des Droits Fondamentaux aux violations « systémiques » des ordres juridiques nationaux, au-delà des domaines concernés par le droit de l'Union ;
- Autoriser la Commission à suspendre le versement des subsides européens aux États coupables de violation des valeurs et des droits fondamentaux ;
- Étayer l'affirmation des valeurs comme une volonté de donner à l'Union un véritable contenu politique conçu comme point d'application de la démarche fédérative dont

¹⁸ Sébastien Platon, "Coup de semonce de la Cour de justice au secours de l'état de droit en Pologne : la loi sur la Cour Suprême violait le droit de l'Union européenne", Journal d'actualité des droits européens, 30 octobre 2019

¹⁹ Scheppele, K., & Kelemen, R. (2020). *Defending Democracy in EU Member States: Beyond Article 7 TEU*. In F. Bignami (Ed.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects* (pp. 413-456). Cambridge, Cambridge University

témoigne précisément l'inscription des valeurs communes dans le processus d'intégration²⁰.

Le respect pour l'état de droit et les principes démocratiques ne peuvent pas être des éléments en marge des politiques de l'Union européenne. Au contraire, ils doivent être placés au cœur de l'action de l'UE et, par conséquent, devenir un élément clé de son budget. Si le gouvernement d'un État membre tire des bénéfices des financements européens et met en œuvre un agenda politique contraire aux valeurs affirmées dans le traité de Lisbonne, celle-ci devrait être en mesure d'empêcher ce détournement.

Il est toutefois nécessaire d'éviter que les contremesures prises à l'encontre d'un gouvernement n'affectent aussi les citoyens, les autorités locales et les entreprises auxquels les financements sont destinés. Une forme de « *conditionnalité intelligente* » doit donc être mise en place. Au lieu de geler tout simplement les transferts vers un État membre, elle devrait permettre de contourner un gouvernement reconnu coupable de violation de l'état de droit et de faire parvenir une partie des fonds directement à certains groupes de bénéficiaires.

Lors du Conseil européen de juillet 2020 au cours duquel le plan de relance *Next Generation EU* a été approuvé, le Conseil européen s'est également prononcé en faveur d'un système de conditionnalité qui protège les intérêts financiers de l'UE.²¹

Cette déclaration de volonté est un premier pas. Elle démontre la détermination d'un grand groupe d'États membres à avancer dans la protection de l'état de droit.

D'une part, la Présidente Ursula von der Leyen a annoncé dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2020 la mise en place d'un mécanisme visant à « *protéger les fonds disponibles au titre de notre budget et de l'instrument Next Generation EU contre toutes les formes de fraude, la corruption et les conflits d'intérêts* »²². Le fait que la Présidente de la Commission n'ait pas fait référence plus explicite à l'état de droit et aux principes fondamentaux de l'Union laissait transparaître les difficultés d'adopter une clause de conditionnalité politique ferme directement liée aux valeurs fondamentales énoncées à l'art. 2 du TUE.

D'autre part, Budapest et Varsovie avaient lancé des menaces explicites de bloquer l'adoption du plan de relance, du cadre financier pluriannuel et de la décision sur les ressources propres de l'Union si l'UE poursuivait les tentatives de mettre en place un mécanisme de conditionnalité au respect de l'état de droit²³.

²⁰ François Saint-Ouen, *ibid.*, p.48.

²¹ Voir les points 22 et 33 des Conclusions du Sommet de Juillet 2020 : 22. Les intérêts financiers de l'Union sont protégés conformément aux principes généraux inscrits dans les traités de l'Union, et en particulier les valeurs énoncées à l'article 2 du TUE.

Le Conseil européen reviendra rapidement sur la question. Secrétariat du Conseil européen, Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020) – Conclusions, Bruxelles, le 21 juillet 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/media/45125/210720-euco-final-conclusions-fr.pdf>)

²² Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union de la présidente von der Leyen en session plénière du Parlement européen, Bruxelles, 16 septembre 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_20_1655)

²³ Lili Bayer and Zosia Wanat, Poland joins Hungary in threatening to block EU's budget and coronavirus recovery package,

Ceci démontre que, même si les conclusions du Conseil européen prévoient l'utilisation du vote à la majorité qualifiée, l'unanimité requise pour l'adoption du budget européen pluriannuel et pour l'introduction des nouvelles ressources de l'UE permet à la Hongrie et à la Pologne de bloquer le mécanisme d'état de droit. Voilà qui ne fait que renforcer le besoin d'une réforme en profondeur de l'UE et notamment la suppression de l'unanimité dans les décisions sur les finances de l'UE.

Le groupe Renew Europe au Parlement européen propose le concept de "*smart conditionality*". Cette proposition exploite des mécanismes déjà présents dans les règlements financiers de l'UE qui prévoient que la Commission européenne gère les fonds directement avec certains États-tiers bénéficiaires lorsque leur gouvernement a commis une violation de l'état de droit. Cette gestion centralisée est déjà mise en place dans le cadre de plusieurs fonds de l'UE (par exemple l'instrument d'aide à la préadhésion dont bénéficient les pays candidats, qui permet d'avoir des relations de management directes entre la Commission et la société civile sans intermédiation des gouvernements)²⁴.

Cette conditionnalité intelligente permettrait de préserver le pluralisme politique et civil dans le pays concerné. En effet, l'expérience en Hongrie et en Pologne démontre que les politiques liberticides commencent souvent par la réduction des apports financiers aux acteurs de la société civile, y compris les médias et les ONG, ainsi que les établissements d'éducation supérieure. La conditionnalité doit viser à frapper le gouvernement central, les oligarques qui contrôlent les flux financiers, mais elle doit préserver les prérogatives des bénéficiaires indépendants : les municipalités, les associations, les ONG, les centres de recherche indépendants, qui devraient pouvoir continuer de bénéficier des fonds et des programmes de l'UE.

Cette nouvelle stratégie empêcherait aussi l'aliénation de la population du pays dont le gouvernement aurait fait l'objet d'une procédure pour violation de l'état de droit. Jusqu'ici, les gouvernements ont eu recours à des arguments de victimisation de la population afin de justifier leurs actions. Si certains financements européens sont maintenus à travers un canal direct entre la Commission et les citoyens, au moins pour certains programmes, cet argument perdrait une partie de son poids. Il s'agirait de prévoir, dans des circonstances exceptionnelles, la possibilité d'un management direct des fonds de la part de la Commission, accompagné de procédures à l'encontre des gouvernements visés et d'une très forte campagne de communication et d'information dans le pays concerné pour sensibiliser l'opinion publique.

En novembre 2020, grâce à la cohésion politique des principaux groupes politiques, le Parlement européen a arraché au Conseil un nouvel accord sur l'état de droit et le budget : une avancée considérable, qui pourrait devenir véritablement historique si la Commission et la majorité du Conseil montrent le courage nécessaire pour le mettre en œuvre. Selon cet accord, la Commission peut suspendre les fonds européens destinés à un État membre en cas de risque de grave violation d'un des principes de l'art. 2 TUE notamment pour ce qui concerne l'indépendance de la justice, les abus de pouvoir, la corruption. Il faut encore que le Conseil, dans un terme d'un mois qui peut être prolongé jusqu'à trois mois, approuve la décision de la Commission à la majorité qualifiée. En cas de gel de fonds européens, l'État

²⁴ Groupe Renew Europe, « Smart conditionality: how the European Commission could centrally manage EU funds through direct and indirect management », Bruxelles, 7 juillet 2020 (consulté le 20/07/2020 sur <https://reneweuropegroup.app.box.com/s/3kxy4ho6hotltezhkua80yes9wzgb7zb>)

sanctionné devrait également remplir ses obligations envers les bénéficiaires des fonds européens congelés en utilisant des fonds nationaux. C'est une transformation qui n'aurait jamais été possible en temps ordinaires et qui confirme que le temps extraordinaire que nous vivons est très propice pour pousser un agenda d'adaptation et de transformation politiques sans précédent.

1.3. Sécurité des valeurs

La défense de l'état de droit est l'un des enjeux les plus importants auxquels l'UE doit faire face. La « sécurité humaine » que nous proposons passe avant tout et surtout par la sécurité des valeurs fondamentales. Cette sécurité est le socle incontournable d'une future Union politique et, en même temps, pour défendre la démocratie et l'état de droit, l'Union doit se doter d'une véritable force politique. Comme l'a dit justement Viviane Reding, « *Si un État membre ne respecte plus ces valeurs, c'est l'Union elle-même qui est remise en question ; et si l'Europe se laisse bafouer par ses propres États membres, alors elle perd toute crédibilité, y compris économique puisqu'aucune entreprise n'investira dans un État où l'indépendance des juges n'est pas garantie, où le droit privé ou commercial n'est pas appliqué* »²⁵. Sans une Europe puissante et capable de défendre ses valeurs, les dérives de certains pays continueront et il sera tout simplement impossible de proposer des avancées réelles dans l'intégration européenne. C'est pourquoi l'UE, au-delà de la conditionnalité intelligente du budget, doit être capable de se prononcer contre toutes sortes de violations de l'état de droit et adopter des positions sans équivoque dès les premiers signes de dégradation de la démocratie dans un État membre. Il en va de la crédibilité de ses institutions et du projet qu'elles incarnent. Nous devons encourager le retour des valeurs démocratiques dans les États-membres et montrer une détermination sans faille dans la bataille pour la défense de la démocratie.

Une prochaine réforme du mécanisme de supervision de l'état de droit et des libertés fondamentales au sein de l'UE devrait être axée sur trois principes : la détection précoce des violations, la progressivité des contremesures et l'applicabilité du mécanisme.

Quant à la détection précoce des violations, et tenant compte que très souvent les politiques liberticides sont accompagnées par des pratiques de corruption, les pouvoirs de supervision des institutions européennes (sur la base d'un accord entre Parlement, Commission et Conseil) ainsi que du Parquet européen doivent être étendus²⁶. Voici un bon exemple de la complexité dans la construction de cette « sécurité des valeurs » pourtant indispensable pour une Union politique.

À l'instar du Semestre européen (mécanisme de contrôle des budgets nationaux), une évaluation périodique de la santé démocratique des États membres doit être mise en place. Le 30 septembre 2020, la Commission a publié son premier rapport annuel sur l'état de droit en Europe²⁷. Ce rapport évalue la situation de l'état de droit dans les différents pays européens à l'aune de rapports fournis par les gouvernements, les Institutions nationales des

²⁵ Vivian Reding, in *Union de valeurs?*, op. cit.

²⁶ La première Procureure Générale européenne, Laura Codruța Kövesi, déplore : « *Si la création d'un Parquet européen revêt une dimension historique, il n'en reste pas moins que les négociations qui ont présidé à son avènement ont diminué le niveau d'ambition du projet initial* ». Laura Codruța Kövesi, "Le Parquet européen : espoirs et défis", in Fondation Robert Schuman, *Rapport Schuman sur l'Europe 2020 - l'Etat de l'Union*, pp. 35-38.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

Droits de l'Homme (INDH) et une consultation publique permettant aux ONG présentes dans le pays de fournir leurs observations. Il comprend quatre chapitres portant sur le système judiciaire, les cadres de lutte contre la corruption, la liberté et le pluralisme des médias, et l'équilibre des pouvoirs entre les institutions. Il serait très important que ce rapport fasse l'objet de débats au sein des Parlements nationaux des 27 États membres et que la question de la « sécurité des valeurs » soit abordée dans son ensemble au sein de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*.

Le rapport de la Commission est un premier pas important pour assurer une surveillance constante. Il permet de maintenir le débat ouvert et de mettre le doigt sur des pratiques anti-démocratiques pour les détecter dans une étape précoce. Cette première édition du rapport a également le mérite de lancer une réflexion sur le corpus européen relatif à l'état de droit. Celui-ci comprend des éléments des traités (article 2 TUE, Charte des droits fondamentaux de l'UE), mais également la jurisprudence de la Cour de Justice UE et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi que le travail de la Commission de Venise et du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO). Toutefois le rapport ne se concentre que sur certains aspects de l'état de droit. Il reste très sectoriel et il n'échappe pas à une approche parfois trop formaliste. Par exemple, concernant la justice, il n'évoque pas assez la crise de la relation entre magistrature et monde politique, il n'évoque pas les abus judiciaires récurrents dans plusieurs États membres, comme par exemple l'usage excessif de la détention provisoire, les faiblesses des systèmes d'indemnisation des victimes de la justice, ou la question des relations entre justice et média et des violations régulières du secret d'instruction.

L'expérience de ces dernières années démontre que la démocratie et le respect de l'état de droit ne sont pas un acquis en Europe. Y compris dans les sociétés européennes, le risque de dérive autoritaire est réel et il doit être pris au sérieux. L'Union européenne doit être à la hauteur de ce défi, et même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir, l'impulsion donnée par un groupe d'États très engagés et par le Parlement européen et la dynamique de réforme qui s'est enclenchée face à la crise du Covid-19 offrent une fenêtre d'opportunité pour mettre en œuvre ces réformes. Par ailleurs, on peut se demander si l'espoir naîtra de l'action des femmes, de plus en plus engagées et mobilisées pour la défense des droits fondamentaux. Il suffit de regarder les manifestations de femmes polonaises, les nouvelles campagnes contre la violence aux femmes et l'action de femmes dans des postes-clés, comme Laura Codruta Kövesi en Roumanie, Zuzana Caputova en Slovaquie, la Maltaise Helena Dalli et la Tchèque Vera Jourova à la Commission européenne. Une nouvelle Union politique et solidaire doit avant être tout garantir la « *sécurité de ses valeurs fondamentales* »²⁸.

²⁸ Voir Jean-Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.), *L'avenir de l'Union européenne*, op. cit.



2. La nouvelle « désinformation froide »

Une nouvelle politique de « sécurité humaine » est également indispensable pour protéger nos démocraties. La « sécurité de nos libertés » dépend aussi de notre capacité à lutter contre la désinformation, une nouvelle forme de « guerre froide » contre les démocraties et notamment contre l'UE. L'acte intentionnel de diffuser de fausses informations, motivé par la réalisation d'un gain économique ou par un objectif politique, constitue une menace sérieuse pour les sociétés démocratiques. Voici donc une autre grande priorité de cette future Union politique.

Internet et les réseaux sociaux avaient été créés pour faciliter la diffusion des informations et pour faciliter le maintien des relations sociales interpersonnelles. Mais au fur et à mesure, ces plateformes ont gagné un pouvoir énorme dans la structuration du débat démocratique. Citons Emmanuel Macron : *« cette création formidable [les réseaux sociaux et Internet], qui d'abord été faite pour échanger des savoirs et les faire circuler au sein d'une communauté académique, est devenue un instrument extraordinaire de diffusion de l'information, mais est aussi devenue deux choses dangereuses : un instrument de viralisation des émotions, quelles qu'elles soient – qui fait que chacun se voit dans le monde et dans l'émotion de l'autre sans recontextualisation, pour le meilleur et pour le pire –, et un élément de dé-hiérarchisation de toutes les paroles – et donc de contestation de toute forme d'autorité, au sens générique, qui permet de structurer la vie en démocratie et en société, qu'elle soit politique, académique ou scientifique – simplement parce que c'est là, que quelqu'un l'a dit, et que cela a la même valeur d'où qu'il parle. Cela, nous ne l'avons pas encore suffisamment intégré. Nous n'avons pas organisé l'ordre public de cet espace. Cet espace surdétermine nos choix aujourd'hui, et il change du même coup notre vie politique. Et donc, anthropologiquement, il bouscule les démocraties et notre vie »*²⁹.

Même si la propagande et l'utilisation de fausses informations font partie du jeu politique depuis la nuit des temps, les nouvelles technologies de l'information offrent aux groupes nationaux et internationaux ainsi qu'aux puissances étrangères un levier très important pour interférer dans les processus politiques des pays européens. Pour protéger l'espace de délibération démocratique, les États européens doivent mettre en place un fonctionnement plus transparent de ces outils, dans le but de réduire les vulnérabilités du système aux ingérences étrangères, aux multinationales et aux différents lobbies.

Ces dernières années, plusieurs processus électoraux en Europe et aux États-Unis ont été la cible de tentatives de désinformation provenant de pays tiers. L'ingérence russe dans le référendum sur le Brexit en 2016³⁰ et le scandale Cambridge Analytica, une société britannique, ont été documentés et prouvés par une enquête de la Chambre des lords dont les conclusions ont été publiées en juillet de cette année. Il est très probable que la Russie ait

²⁹ *Le Grand Continent* (16 novembre 2020). « La doctrine Macron : une conversation avec le Président français ». Disponible sur <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

³⁰ House of Commons, Rapport sur la Russie, 21 juillet 2020 (<https://docs.google.com/a/independent.gov.uk/viewer?a=v&pid=sites&srcid=aW5kZXBlbnRlbnQuZ292LnVrfGlzY3xneDo1Y2RhMGEyN2Y3NjM0OWFI>)

également tenté d'influencer les élections américaines ³¹ et le référendum constitutionnel en Italie de 2016. Christopher Wylie a analysé les techniques et les influences très sophistiquées utilisées par Cambridge Analytica pour peser sur les votes américain et britannique en 2016. Il a dénoncé des pratiques choquantes, comme le fait qu'une société ait créé une énorme base de données sur des citoyens, dont une partie a été collectée de manière illégale ; et qu'il y ait une interaction avec des clients militaires, ce qui pose un risque sérieux et gomme la frontière entre la surveillance et la recherche marketing. Il a également montré comment Cambridge Analytica a exploité plusieurs théories du complot et s'est ensuite concentrée sur des groupes plus susceptibles que d'autres de croire aux conspirations, pour créer des narrations renforçant la cause des Républicains et des candidats de *l'alt-right*³². Par ailleurs, Facebook a vendu plus de 50 millions de données à Cambridge Analytica...

Aussi en dehors des processus électoraux, des attaques étrangères ont visé à exploiter des moments de crise pour saper la confiance des citoyens en leurs institutions. Selon une déclaration conjointe de la Commission et du Haut Représentant du 10 juin 2020 : « *Des acteurs étrangers et certains pays tiers, en particulier la Russie et la Chine, ont lancé des opérations d'influence et des campagnes de désinformation ciblées concernant la COVID-19 dans l'Union, auprès de pays voisins de celle-ci et dans le monde, cherchant à saper le débat démocratique et à exacerber la polarisation sociale, ainsi qu'à améliorer leur propre image dans le contexte de la COVID-19* »³³.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) explique la vulnérabilité vis-à-vis de la désinformation des sociétés démocratiques à travers le concept d'infodémie. L'infodémie consiste en une surabondance d'information qui empêche le récepteur d'identifier une solution. D'après l'OMS, cette situation favorise la diffusion d'informations fausses et des rumeurs sur la situation sanitaire et peut compromettre la réponse sanitaire des autorités et créer de la confusion et de la méfiance parmi la population³⁴.

Une étude conduite par la députée européenne Maite Pagazaurtundúa³⁵ démontre que des plateformes en ligne directement liées à des gouvernements étrangers ont exploité la pandémie pour alimenter le mécontentement contre l'UE. En particulier, l'étude a révélé qu'entre mars et mai de cette année, 65 plateformes basées en Europe, Russie, Iran, Chine, Amérique Latine et aux États-Unis ont publié 311 contenus malveillants contre l'UE afin d'affaiblir sa légitimité auprès des citoyens européens.

³¹ Report of the 116-XX Selected Committee on intelligence, United States Senate on Russia active measures, campaigns and interference in the 2016 U.S. election, Volume 2: Russia's use of social media with additional views (https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/Report_Volume2.pdf)

³² Christopher Wylie, *Mindfuck: le complot Cambridge Analytica*, 2019. Random House, New York City.

³³ Commission et Haut représentant, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des Régions, *Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 – Démêler le vrai du faux*, 10 juin 2020, Bruxelles

³⁴ Organisation mondiale de la santé, Coronavirus disease 2019 (COVID-19), Situation Report – 45, 5 mars 2020 (https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4)

³⁵ Pagazaurtundúa, M., Lesaca, J. (2020). "Narratives to Break Up Europe in the Covid 19 Crisis".

Comme justement remarqué dans la Déclaration de la France, de la Lituanie et de la Lettonie de septembre 2020³⁶, la démocratie repose sur la confiance, qui à son tour se base sur l'équité et sur la transparence. Il faut donc poursuivre tous les efforts nécessaires pour assurer que ces valeurs soient protégées. C'est un enjeu essentiel pour la construction d'une nouvelle « puissance » européenne sans laquelle tout projet d'Union politique serait voué à l'échec.

Afin de combattre la désinformation, la Commission avait déjà adopté le Code de pratiques contre la désinformation en 2018³⁷, qui propose des règles aux plateformes en ligne pour prévenir les fausses informations à l'occasion des élections au Parlement européen de 2019. Ce Code de pratiques était un bon premier pas, mais il n'est plus suffisant pour protéger la démocratie et les droits individuels en Europe. Une nouvelle réglementation européenne juridiquement contraignante est nécessaire.

L'Union européenne doit en premier lieu formuler des définitions communes pour les concepts de désinformation, de propagande, et de fausses informations, de façon à pouvoir prévoir des contremesures spécifiques. La prévention de la diffusion de fausses informations est essentielle. À cet égard, l'Union devrait coordonner les activités des « *fact-checkers* »³⁸ et collecter leurs conclusions, ainsi que les financer (sans préjudice de leur indépendance) pour leur permettre une meilleure opérabilité et une plus grande efficacité. En même temps, nous devons miser sur l'éducation numérique, au niveau national et européen. L'éducation numérique n'est pas seulement un enjeu économique et social ; il est avant tout une question de citoyenneté. Nous devons stimuler et favoriser un esprit critique des citoyens face à ces défis numériques. Ceci est un enjeu à prendre pleinement en compte dans la nouvelle stratégie numérique européenne, qui va consacrer 20% de ressources aux défis numériques et aussi dans la mise en œuvre des plans de relance nationaux.

En outre, il est important d'éviter que les plateformes en ligne ne s'enrichissent grâce à la diffusion de contenus factuellement faux. Au contraire, l'UE devrait encourager la création de mécanismes d'alerte communs, de façon à ce que les utilisateurs puissent filtrer les informations diffusées³⁹. La transparence doit être le principe directeur d'une stratégie unique, en particulier pour ce qui concerne les communications politiques en ligne, les contenus sponsorisés, et les retraits de contenu illicites⁴⁰.

Pour protéger le pluralisme politique qui fonde les démocraties européennes, il est crucial que les règles qui s'appliquent au monde physique soient étendues au monde numérique.

³⁶ Palais de l'Élysée, "Déclaration de la France, de la Lituanie et de la Lettonie sur la protection des démocraties", 28 septembre 2020 (Consulté le 28/09/2020 sur <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/09/28/declaration-de-la-france-de-la-lituanie-et-de-la-lettonie-sur-la-protection-des-democraties>)

³⁷ Commission européenne, *EU Code of Practice on Disinformation*, 2018 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>)

³⁸ Renew Europe (2020). "Position Paper on Countering Disinformation". p. 7. Disponible sur: <https://reneweuropegroup.eu/en/news/1618-position-paper-on-countering-disinformation/>

³⁹ *Ibidem*, p.5.

⁴⁰ Mariete Schaake, "How democracies can claim back power in the digital world". *MIT Technology Review*, 29 septembre 2020 (consulté le 30/09/2020 sur <https://www.technologyreview.com/2020/09/29/1009088/democracies-power-digital-social-media-governance-tech-companies-opinion/>)

Premièrement, le principe d'équité exige que le temps de parole des partis participant à une élection ne soit pas uniquement comptabilisé et limité dans les médias traditionnels comme la télévision et la radio, mais également sur les réseaux sociaux. Il est aussi nécessaire de mettre à jour le règlement 1141/2014⁴¹ sur le financement des partis politiques européens, pour faire en sorte qu'il n'interdise pas seulement les formes directes de financement extérieur, mais aussi les financements indirects. Une action similaire devrait être également menée au niveau national car les formes de financement et de soutien aux partis politiques ont beaucoup évolué dans les dernières années et une mise à jour des législations nationales semble de plus en plus nécessaire.

La lutte contre la désinformation doit également être renforcée et intégrée dans le champ d'application de la Politique de sécurité et de défense commune, en sorte que l'Union soit capable de neutraliser les interférences externes sponsorisées par des gouvernements d'États tiers. Cela permettrait à la Commission et au Service Européen d'Action Extérieure de recueillir les demandes des États membres et de les promouvoir dans un contexte de coopération plus solide dans le domaine de la désinformation et des menaces hybrides au sein des organisations internationales, et notamment du Conseil d'Europe⁴². En outre, il est nécessaire que l'UE mette en place des contremesures spécifiques contre les attaques en provenance de la Russie et de la Chine visant à influencer les processus électoraux. Les sociétés européennes et occidentales doivent assurer la transparence dans le fonctionnement des plateformes numériques pour se protéger des tentatives sponsorisées par des États tiers visant à les déstabiliser et se tenir prêtes à répondre par des mesures proportionnées lorsque ces attaques se produisent.

L'UE doit devenir le leader d'une coalition démocratique globale, ayant pour objectif de définir des règles et des standards communs fondés sur les principes démocratiques et le respect des droits individuels. Ceci offrirait une alternative crédible au modèle autoritaire chinois ou celui ultralibéral de délégation complète au secteur privé⁴³. Un groupe représentatif des puissances démocratiques pourrait aussi pousser au sein de l'OMC (qui nécessite d'une réforme importante) pour l'adoption de nouvelles règles qui s'appliqueraient au commerce numérique, tout en coordonnant les efforts visant à contrer les attaques cybernétiques et les menaces hybrides⁴⁴. Mais afin de pouvoir jouer ce rôle global, l'Union doit être très efficace dans la protection de l'état de droit et du principe démocratique à l'intérieur de son espace.

Voici donc un autre domaine d'action stratégique pour une Union politique sur la scène globale⁴⁵. Le monde numérique et de l'information change à une vitesse vertigineuse, si bien

⁴¹ *Idem*

⁴² Renew Europe, "Position Paper on Countering Disinformation", 2020, p. 11. (Consulté le 30/09/2020 sur <https://reneweuropengroup.app.box.com/s/b3i75mntpbwu8la0m83qy7azzfh3c3a>)

⁴³ Schaake, M. (2020). "How democracies can claim back power in the digital world". *MIT Technology Review*. Disponible sur: <https://www.technologyreview.com/2020/09/29/1009088/democracies-power-digital-social-media-governance-tech-companies-opinion/>.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Thierry Breton, "Enjeux de l'intelligence artificielle : en quoi l'approche européenne est-elle géopolitique", in Fondation Robert Schuman, *Rapport Schuman sur l'Europe 2020 - l'Etat de l'Union*, juin 2020, pp. 77-81. L'économie européenne produit le plus grand volume de données industrielles au niveau mondial, ce qui

qu'il est souvent difficile pour nos systèmes démocratiques de s'y adapter. Nos institutions se doivent de mettre en place les sauvegardes utiles pour protéger l'espace de délibération démocratique et nos processus électoraux.

constitue un atout majeur dans le développement d'une intelligence artificielle européenne. La capacité des Européens à s'imposer en tant que leaders dans le domaine de l'internet des objets dépendra donc de leur capacité à gérer l'accès à ces données. Pour cela, la réglementation européenne des données devra les rendre interopérables et permettre leur accès, leur transfert et leur partage, tout en veillant à ce que les données à caractère personnel soient traitées dans le respect des libertés fondamentales des utilisateurs. La construction du marché numérique européen passe donc pas la création d'un espace sûr des données à l'échelle du continent, qui permettent d'exploiter le filon du big data européen.



3. Transformation industrielle et réconciliation écologique et sociale

La « sécurité climatique » et la croissance durable représentent peut-être le meilleur moyen d'établir un lien émotionnel entre la jeunesse européenne et le projet européen. L'Union européenne est déjà très engagée dans ce tournant écologique : les programmes *Green New Deal* et *Next Generation EU* en sont la preuve. La crise actuelle pose divers défis économiques et sociétaux aux Européens, dont l'impact réel ne sera révélé que lorsque le virus aura été vaincu.

L'UE pourrait pourtant transformer cette crise en une opportunité pour approfondir le marché unique, en accélérant la transition verte et numérique. À travers cette transformation, l'Europe pourrait devenir un leader mondial en matière d'innovation et de croissance durable et promouvoir des relations commerciales plus équitables avec ses partenaires et concurrents globaux. Un autre enjeu de la « puissance européenne » d'une véritable Union politique : la « puissance verte ».

Tout d'abord, l'Union politique doit être en mesure d'améliorer son tissu industriel. C'est un enjeu de puissance industrielle qui a aussi une dimension extraterritoriale : garantir les conditions d'une concurrence loyale aussi bien chez soi que dans le monde⁴⁶. Penser que la Chine ou les États-Unis suivront les règles européennes existantes de la concurrence paraît de plus en plus naïf. Au contraire, à l'heure où le multilatéralisme semble céder à la politique commerciale agressive des États-Unis (nous verrons si cela va évoluer avec l'administration Biden) ou au projet néo-colonialistes chinois de la Nouvelle Route de la Soie (confirmé dans le nouveau Plan chinois), une politique de la concurrence européenne qui empêche l'émergence de leaders européens à travers la fusion de groupes nationaux (voir le cas Alstom-Siemens) constitue un obstacle au développement d'une puissance industrielle européenne et donc également d'une nouvelle Union politique. Une réforme du droit de la concurrence s'impose aujourd'hui, notamment concernant les nouveaux enjeux commerciaux et numériques.

Nous devons pousser pour une réforme qui apporte des solutions à la question des aides d'État, dont beaucoup d'entreprises bénéficient en dehors de l'UE, pour une nouvelle définition des monopoles et de nouveaux instruments visant à empêcher les abus de position dominante par des opérateurs économiques non européens⁴⁷.

Une nouvelle Union politique doit également s'imposer en tant que leader de l'innovation technologique. Même si forger des partenariats, prendre des risques et investir sont des activités du ressort du secteur privé, une mobilisation des forces du public et du privé pourrait permettre aux Européens de faire des sauts technologiques qualitatifs considérables. En créant un consensus sur les projets stratégiques à soutenir, l'Europe pourrait cofinancer et encourager les partenariats transnationaux, appelés projets importants d'intérêt européen

⁴⁶ Commission aux Affaires économiques et monétaires du Parlement européen, "Rapport annuel 2019 sur la politique de concurrence (2019/2131(INI))", rapporteure Stéphanie Yon-Courtin, 25 février 2020

⁴⁷ *Idem*

commun (PIEEC)⁴⁸, les mieux à même de développer les technologies qui assureront la souveraineté européenne, le respect des engagements climatiques de l'UE et la création d'emplois sur son territoire.

L'Europe dispose déjà d'un grand nombre d'atouts pour devenir la plus grande économie neutre en carbone au monde, avec des systèmes agricoles durables qui protègent la biodiversité. La réforme récente de la Politique Agricole Commune va dans ce sens et établit un lien fort entre exigences agricoles et priorités écologiques. Cette transformation est une opportunité : elle permettra de créer des emplois, de la richesse, des investissements et d'améliorer la qualité de vie. Depuis 2010, les chaînes d'approvisionnement ont été complètement transformées et de nouvelles technologies ont été développées⁴⁹. L'Europe pourrait trouver un intérêt stratégique très important à investir dans ces technologies, puisqu'elles lui permettraient de relancer de l'économie pour créer des emplois et la lutte contre le changement climatique.

En outre, l'investissement dans le développement technologique garantirait l'atteinte de l'autonomie stratégique que l'UE est en train de poursuivre. Comme l'a justement déclaré Emmanuel Macron : « *L'Europe a besoin de bâtir ses propres solutions pour ne pas dépendre d'une technologie américano-chinoise. Si nous en sommes dépendants, par exemple dans les télécommunications, nous ne pouvons pas garantir aux citoyens européens le secret des informations et la sécurité de leurs données privées, parce que nous ne possédons pas cette technologie. En tant que puissance politique, l'Europe doit pouvoir fournir des solutions en termes de cloud, sinon, vos données seront stockées dans un espace qui ne relève pas de son droit – ce qui est la situation actuelle. Donc, quand on parle de sujets aussi concrets que cela, on parle en fait de politique et du droit des citoyens. Si l'Europe est un espace politique, alors nous devons la bâtir pour que nos citoyens aient des droits que nous puissions politiquement garantir* »⁵⁰.

Les institutions européennes doivent également relever le défi en mettant à jour leurs outils économiques. Le Semestre européen doit refléter les ambitions de neutralité carbone de l'UE. Il doit inclure des rapports réguliers sur la durabilité, y compris des recommandations spécifiques à chaque pays, ainsi que les règles permettant de les faire appliquer. Les règles budgétaires de l'UE qui ont été renforcées à la suite de la crise financière doivent refléter l'impératif écologique d'aujourd'hui ; les investissements nationaux dans les infrastructures nécessaires à la lutte contre le changement climatique doivent être exemptés des règles de déficit du pacte de croissance et de stabilité. L'objectif est d'encourager les gouvernements à investir dans la croissance durable, et les règles de l'UE ne peuvent pas être une excuse pour ne pas le faire. Le système d'échange de quotas d'émission (ETS), également appelé

⁴⁸ Commission européenne (2019). « Politique industrielle : recommandations pour soutenir le rôle de chef de file de l'Europe dans six domaines d'activité stratégiques ».

⁴⁹ Le coût de la transition a été massivement réduit, notamment dans les domaines des énergies renouvelables, de la mobilité zéro émission, de l'agro-écologie, de l'efficacité énergétique, etc. Il y a dix ans, la rentabilité de la rénovation thermique des logements n'avait pas encore été démontrée, les voitures zéro émission n'étaient que des prototypes, le coût moyen actualisé de l'énergie produite par les ressources éolienne onshore de 2010 à 2019 a diminué de 31%, tandis que celui produite par les systèmes photovoltaïques solaire a chuté de 131 % IRENA (2020). "Renewable Power Generation Costs in 2019" *International Renewable Energy Agency*, p. 13. Abu Dhabi.

⁵⁰ *Le Grand Continent* (16 novembre 2020). « La doctrine Macron : une conversation avec le Président français ». Disponible sur <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

"plafonnement des gaz à effet de serre et échange de quotas", doit par ailleurs être amélioré : il doit couvrir toutes les opérations de fabrication, y compris dans des secteurs comme l'aviation et le transport maritime, et nous devrions abolir le système d'allocations gratuites⁵¹. L'élargissement de l'ETS assurerait la division équitable du coût du réchauffement climatique, et il fournirait aussi des ressources supplémentaires pour investir dans la transition énergétique⁵².

La politique commerciale européenne doit également se mettre au service de l'autonomie stratégique de l'UE et de cette nouvelle puissance européenne. Au niveau multilatéral, l'Union doit se battre pour la survie de l'OMC et d'un système commercial global basé sur des règles claires, équitables et contraignantes. La nouvelle administration Biden devrait partager cet objectif de réforme et relance de l'OMC. En même temps, l'Union doit se défendre contre les politiques agressives des autres États, à commencer par la Chine. Premièrement, il est nécessaire d'adopter de nouveaux instruments défensifs pour protéger les entreprises européennes contre la concurrence déloyale des sociétés étrangères établies hors Europe, massivement subventionnées par leurs gouvernements. Deuxièmement, l'UE ne devrait pas hésiter à assurer la réciprocité des marchés publics avec les pays tiers (ouverture parallèle des marchés publics, tandis que souvent l'UE a ouvert ses marchés sans exiger une réciprocité de ses partenaires) et à favoriser les entreprises européennes pour les appels d'offres dans des secteurs stratégiques, tels que la santé, afin de renforcer l'autonomie et la souveraineté européennes.

La diversification des chaînes d'approvisionnement – en particulier des matières premières – doit être poursuivie grâce à un programme commercial ambitieux et équilibré, ainsi que le renforcement de la sélection des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques afin de réduire la dépendance à l'égard des États tiers, et l'encouragement de la (re)localisation des investissements en Europe⁵³.

Les Européens devront démontrer leur volonté politique de faire des choix sur la manière d'approfondir davantage le marché unique au profit des entreprises et des citoyens. Le soutien aux nouvelles activités et à l'innovation doit toutefois être complété par la révision des formes de protection des travailleurs, qui doivent devenir plus efficaces et s'adapter aux nouvelles catégories de travailleurs, notamment dans le secteur numérique. Puissance industrielle et numérique et « sécurité sociale » doivent aller de pair dans cette nouvelle Union, dont un des objectifs-clés devra aussi être celui de la « réconciliation » de sociétés de plus en plus déchirées en raison des inégalités et des insécurités croissantes.

Cependant, la structure juridique et la répartition des compétences entre l'UE et les États membres constituent à l'heure actuelle un obstacle majeur pour trouver un équilibre entre la politique de la concurrence, la politique sociale et la politique industrielle. Alors que la politique de la concurrence est un domaine où la Commission jouit de vastes pouvoirs, l'UE n'a qu'une compétence d'appui en matière de développement industriel et de protection sociale. La reconstruction de la souveraineté industrielle européenne et la réconciliation sociale passent donc aussi par le transfert de certains pouvoirs à l'UE en matière de politiques industrielle et sociale. La construction d'une Union politique dotée de la nécessaire puissance

⁵¹ Frank, S. (Février 2020), « The EU Emission Trading System – carbon pricing as an important tool to achieve the objectives of the Green Deal », *ECA Journal*, p. 179.

⁵² *Idem*.

⁵³ Commission européenne (2020). « Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe ». COM (2020) 102 final.

industrielle et plus juste socialement requiert une révision du partage des compétences entre États et Union dans ces domaines, ce qui rend nécessaire des initiatives politiques par un groupe de pays dans l'immédiat et, à terme, une révision des traités.

Ensuite, cette nouvelle puissance industrielle européenne doit être écologique et durable.

En encourageant l'économie circulaire et la production et la consommation durables, l'UE peut réduire son empreinte écologique et rationaliser l'utilisation des ressources naturelles à travers l'innovation. L'approche pourrait être sectorielle et se concentrer sur les secteurs qui utilisent le plus de ressources et où le potentiel de réutilisation est élevé, tels que l'électronique et l'informatique, les batteries et les véhicules, les emballages, les plastiques, les textiles, la construction et le bâtiment, l'alimentation et l'eau⁵⁴. Ceci requiert un travail très important de sensibilisation et de mobilisation des citoyens. Il faut impérativement communiquer aux citoyens que la durabilité de nos économies ne sera jamais une barrière à la croissance. En fait, la Commission prévoit que la mise en œuvre des objectifs de l'économie circulaire entraînera aussi la création de 700'000 nouveaux emplois.

D'une part, la mobilisation de la jeunesse, en Europe et dans le monde, n'a jamais exprimé un soutien aussi fort pour la transformation l'économie européenne dans le but d'atteindre les objectifs de durabilité et de plus de justice sociale. D'autre part, la transition écologique elle-même offre aux Européens la chance de refonder leur économie et de renouer avec la croissance et la création d'emplois. Ce dont l'UE a besoin, c'est une volonté politique d'agir. Cette volonté d'agir comporte des risques et des coûts, mais ceux-ci pourraient être bien moindres que ceux d'une inaction inconfortable. Les Européens doivent agir ensemble maintenant et sortir de l'immobilisme. Ces questions et ces informations devraient faire l'objet de débats et consultations citoyennes et, ensuite, de réformes en profondeur lors de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*.

⁵⁴ Commission européenne (2019). « Politique industrielle : recommandations pour soutenir le rôle de chef de file de l'Europe dans six domaines d'activité stratégiques ».



4. Écologie et numérique : charbon et acier du XXI^{ème} siècle

La nouvelle Union devra aussi se doter de nouvelles politiques de relance économique et de transformation écologique. À 70 ans du Traité de Paris sur le Charbon et l'Acier (18 avril 1951), la future Union politique devra avoir l'ambition de devenir une véritable superpuissance écologique et numérique. L'énergie verte et le numérique doivent devenir le nouveau charbon-acier de l'UE dans le XXI^{ème} siècle : ils devraient jouer le même rôle fédérateur européen et de modernisation des économies nationales.

Les répercussions sanitaires, sociales et économiques de la crise du Covid-19 ont été ressenties dans toute l'Europe, quel que soit le pays, le secteur ou le niveau socio-économique. La crise a mis à l'épreuve la résilience des sociétés et la solidarité au sein de l'UE, et a obligé les gouvernements et les institutions européennes à agir. Le plan de relance européen, doté de 1 820 milliards d'euros et adopté le 21 juillet 2020, est un premier pas fondamental sans précédent pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie dans toute l'Europe.

Bien que la crise sanitaire soit toujours en cours, il est indispensable de faire avant tout un choix clair en faveur des nouvelles générations. Il s'agit ensuite de réactiver le marché, répondre aux besoins sociaux et donner aux acteurs économiques la confiance nécessaire pour investir et rendre l'Europe plus forte en tirant bénéfice du grand potentiel économique de la transition écologique et numérique. Ces priorités de la relance européenne ont été partagées aussi par Emmanuel Macron, quand il a déclaré : *« Il y a un combat positif, qui est de faire de l'Europe la première puissance éducative, sanitaire, digitale et verte. Ce sont les quatre grands combats, qui font qu'on relèvera ces quatre grands défis. Donc, le rêve d'investir massivement pour réussir à faire ça. Et je pense qu'on a totalement la possibilité de le faire, que le plan de relance qu'on a fait va dans ce sens, que nos politiques nationales aussi. Cela, c'est un rêve pour nous-mêmes. C'est un objectif très mobilisateur, qui doit changer beaucoup de choses, mais je pense qu'on peut en attendre un impact planétaire, car cela attirera Chine et États-Unis derrière quelque chose de très mobilisateur qui est aussi la condition pour vivre en harmonie chez nous et avec le reste de la planète. J'ai inclus l'éducation parce que je pense que c'est un des défis qu'on a abandonnés et qui est majeur »*⁵⁵.

Les transitions écologique et numérique représentent des domaines dans lesquels les avantages de l'approche transnationale et européenne (avec l'UE agissant comme moteur des transformations internes et des négociations internationales) que nous proposons dans ce rapport sont peut-être les plus évidents. Nous devons construire de nouvelles protections : une politique de sécurité humaine dans ces domaines peut exercer à la fois une action de prévention et de réorientation des choix collectifs, en inversant la donne et en transformant l'urgence sanitaire et la transition écologique en véritables opportunités pour construire une nouvelle autonomie européenne dans une logique gagnant-gagnant. Le changement de perspective ouvre de nouvelles possibilités pour une souveraineté transnationale. En revanche, celui qui pense et agit principalement en termes nationaux est voué à l'échec face

⁵⁵ *Le Grand Continent* (16 novembre 2020). « La doctrine Macron : une conversation avec le Président français ». Disponible sur <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

à des problématiques dont les origines et les causes sont globales, qu'il s'agisse d'un virus microscopique ou du réchauffement de la planète. L'action européenne repose sur des objectifs communs mis en œuvre à différents niveaux – Union, États, Régions, Communes... – selon l'efficacité de l'action et les besoins à satisfaire, et suivant le principe de subsidiarité. Mais dans cette phase historique, les nouvelles politiques à mettre en œuvre requièrent une nouvelle intensité des interactions entre les différents acteurs, plus horizontale et transnationale.

Dans son discours devant la plénière du Parlement européen en mai 2020, la Présidente von der Leyen a déclaré que « *Tôt ou tard, nos scientifiques et chercheurs mettront au point un vaccin contre le coronavirus. Mais pour le changement climatique, il n'existe pas de vaccin* »⁵⁶. C'est exactement la raison pour laquelle des investissements doivent être effectués dans une reprise verte et dans les nouvelles technologies, en mettant la durabilité au cœur du modèle économique et social européen.

Le "Green Deal" est l'outil phare de l'UE pour mettre l'Europe sur la voie de la neutralité carbone, conformément à l'accord de Paris. L'objectif est de devenir le premier continent neutre en carbone : d'ici 2050, les Européens n'émettront pas plus de CO² que ce que nos campagnes, nos forêts et nos océans sont capables d'absorber⁵⁷. L'économie circulaire doit également devenir un réflexe à l'échelle européenne : réduire les déchets alimentaires, interdire les emballages plastiques non réutilisables et non recyclables, rendre les produits plus durables et créer un droit de réparation pour les consommateurs dans toute l'UE.

Tous les mécanismes économiques de l'UE doivent être ajustés pour garantir l'adaptation de l'ensemble de l'Europe en passant à une économie neutre en carbone. Des mécanismes économiques qui répondent au besoin d'une reprise de contrôle à une échelle transnationale et fournissent à une future Union politique de nouveaux instruments d'action. Nous devons en effet exploiter aussi une autre opportunité actuelle : aucun État européen ne peut réaliser à lui seul ces objectifs ; mais tous les États européens se trouvent dans la nécessité de construire entre eux de nouvelles alliances transnationales pour les atteindre. Ceci déclencherait une dynamique d'interdépendance qui pourrait avoir un double effet intégrateur : favoriser l'émergence d'une Union plus politique ; stimuler cette Union vers une projection « extraterritoriale » de ses objectifs, notamment dans l'écologie et le numérique. Ce qui pousserait finalement vers une nouvelle forme de « puissance ». Nous devons donc travailler sur une double voie : aborder les priorités immédiates avec une nouvelle créativité, comme nous l'avons fait avec le Plan de relance européen, qui introduit de nouveaux instruments (dette commune européenne, ressources propres, *recovery bond...*), et en même temps entamer une nouvelle phase de réformes démocratiques et institutionnelles de l'Union, notamment à l'occasion de la *Conférence sur l'avenir de l'Union*.

Une nouvelle stratégie transnationale verte se basera également sur des plans de relance nationaux et européens. On constate de plus en plus clairement une volonté politique de plusieurs gouvernements (France, Allemagne, Benelux, Pays nordiques avant tout ; mais aussi, plus récemment, Italie ou Espagne) de s'engager dans cette stratégie qui pourrait

⁵⁶ Discours de la Présidente Ursula von der Leyen lors de la session plénière du Parlement européen sur le nouveau CFP, les ressources propres et le plan de relance, Bruxelles, 13 mai 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_20_877)

⁵⁷ Commission Européenne (2020). « Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement ». COM (2020) 381 final, p.6.

transformer l'Europe en une puissance durable. En fait, le *Green New Deal* a été soutenu par 26 Etats Membres lors du Conseil européen de décembre 2019, avec une option de retrait pour la Pologne. De plus, en janvier 2020 le projet de la Commission avait gagné aussi le large soutien du Parlement européen, votant par 482 voix pour, 136 contre et 95 abstentions une résolution en faveur de l'accord, avec des demandes d'ambition plus élevée.

La relance verte est la seule voie possible et nous devons agir rapidement. Il est urgent le faire : les raisons d'une approche fédérative dans la lutte contre le changement climatique sont de plus en plus évidentes. L'Union devra mettre à jour l'entièreté de ses politiques pour garantir que la structure de l'économie européenne s'adapte aux nouveaux objectifs de transition écologique. En particulier, l'UE doit actualiser ses règles en matière de production d'énergie, d'agriculture, d'investissements durables, d'économie circulaire, de rénovation des bâtiments et de biodiversité. Le début de ce processus a été encourageant : le Parlement et le Conseil sont en train de négocier la « Loi sur le Climat », qui énoncera dans un acte législatif contraignant l'engagement de l'UE à ne pas émettre de gaz à effet de serre d'ici 2050. L'adoption finale est prévue pour le commencement de 2021.

Le *Green Deal* contribuera non seulement à la mise en œuvre d'une politique environnementale ambitieuse et responsable, mais il favorisera également la croissance économique. La Commission européenne a estimé que la mise en œuvre des objectifs de l'économie circulaire contribuera à la création de 700'000 nouveaux emplois. Grâce à des investissements substantiels dans la recherche et à l'adaptation de l'industrie aux renouvelés principes climatiques, l'UE a la possibilité de s'imposer comme leader mondial dans la production d'énergie propre.

La mise en œuvre du "Green Deal" et la réduction des émissions de 55 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030 nécessiteront un investissement annuel de 229 milliards d'euros. Même si ce chiffre peut sembler exorbitant, il ne représente que 0,5% du PIB européen. Par la suite, la phase finale de mise en œuvre entre 2030 et 2050 nécessitera un investissement supplémentaire de 1 à 2 % du PIB. En plus de promouvoir la croissance, le *Green Deal* permettra d'éviter les effets récessifs dévastateurs de la dégradation environnementale

Dans cette perspective, le climat pourrait également devenir un domaine de rencontre privilégié entre jeunesse européenne et nouvelle Union politique.

Mais il n'y aura pas de transition verte si on n'implique et convainc l'entièreté de nos sociétés que ce projet ne compromettra pas leur bien-être. En fait, comme l'a noté Emmanuel Macron, « [...] *Il faut qu'on embarque tout le monde dans ce changement. Il faut qu'on montre que chacun est acteur, et qu'on le fasse en donnant une place à chacun, c'est-à-dire aussi en développant massivement des nouveaux secteurs d'activité économique, qui permettent de créer plus vite les nouveaux emplois qu'on ne détruit les anciens. Parce qu'il ne faut pas se tromper : ce changement arrive après l'un des grands changements qu'on évoquait tout à l'heure, celui de la mondialisation dans un capitalisme ouvert. Les classes moyennes des démocraties européennes et occidentales ont vécu le changement comme synonyme de sacrifice. Quand on a dit "on va changer des choses pour le mieux", comme le commerce : elles ont perdu leur job. Si on leur dit maintenant : "la transition climatique c'est vachement bien parce que vos enfants pourront respirer mais c'est vous qui allez encore en payer le prix parce que c'est vos jobs et votre vie qu'on va changer, mais pas celle des puissants, parce qu'eux vivent dans les beaux quartiers, ne prennent de toute façon pas de bagnole et*

continueront à pouvoir prendre l'avion pour faire des déplacements à l'autre bout du monde », ça ne marchera pas »⁵⁸.

Toutes les mesures décrites ci-dessus sont cruciales, mais ne suffiront jamais à transformer nos économies suffisamment vite. L'UE doit en faire plus en ce qui concerne les investissements provenant du secteur privé, des budgets nationaux et du budget européen.

La Banque Européenne d'Investissement (BEI) devra montrer l'exemple au niveau de l'UE en se transformant en une "banque du climat" pour financer des projets écologiques dans toute l'Europe. Elle devra accélérer l'innovation en matière d'énergie propre, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables tout en mettant un terme au financement des énergies fossiles. Des évaluations d'impact sur le changement climatique devraient donc être introduites pour tous les investissements de la BEI, pénalisant les projets qui contribueraient au changement climatique et soutenant les projets qui le combattent⁵⁹.

Bien que l'UE ait évidemment un rôle énorme à jouer dans la lutte contre le changement climatique, les États membres en ont un aussi. Ils devraient être tenus de supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles selon un calendrier convenu et conformément aux objectifs de l'UE en matière d'émissions. Une telle suppression progressive permettrait d'éviter les disparités en Europe, de dégager des fonds pour d'autres mesures essentielles tout en garantissant une compensation adéquate des coûts sociaux (comme l'abaissement de la fiscalité sur les revenus les plus faibles).

Le président Macron et le ministre français de l'économie Bruno Le Maire ont déclaré à juste titre que la reprise doit non seulement être verte mais aussi reposer sur la solidarité⁶⁰. La transition énergétique entraînera des changements pour de nombreuses personnes travaillant dans des domaines qui doivent être progressivement abandonnés. Pour que la transition bénéficie d'un soutien public durable dans toute l'Europe, nous devons donc soutenir les régions, les entreprises et les personnes qui seront les plus touchées. Le « Fonds européen pour une transition juste », qui vient d'être créé dans le cadre du nouveau budget pluriannuel de l'UE, vise exactement à atteindre cet objectif : atténuer l'impact socio-économique de la transition sur les régions qui devront envisager des efforts majeurs (par exemple, les régions minières⁶¹) vers une économie durable et à faible émission de CO². Les investissements du nouveau Fonds de transition juste doivent soutenir les travailleurs des industries à forte intensité de carbone et de pétrole qui ont besoin de se reconverter afin que les régions deviennent rapidement climatiquement neutres. Comme pour la BEI, tous les projets financés par l'UE devront être conformes à nos objectifs climatiques. Par exemple, les fonds destinés aux infrastructures de transport ayant un impact négatif sur le changement climatique devraient être progressivement supprimés et nous devrions plutôt donner la priorité aux investissements dans les infrastructures et les technologies nécessaires à la transition énergétique.

⁵⁸ *Le Grand Continent* (16 novembre 2020). « La doctrine Macron : une conversation avec le Président français ». Disponible sur <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

⁵⁹ Hainsch, Karlo et al. (2020) : "Make the European Green Deal real: Combining climate neutrality and economic recovery", *DIW Berlin: Politikberatung kompakt*, No. 153, p. 11, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

⁶⁰ Palais de l'Élysée, Adresse du Président de la République aux Français, 14 juin 2020 (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/06/14/adresse-aux-francais-14-juin-2020>)

⁶¹ Widuto, A., Jourde, P. (2020). "Just Transition Fund", *European Parliamentary Research Service*, p.3

En plus de l'argent public, l'Europe doit encourager l'investissement privé pour rendre l'économie plus durable et le secteur financier plus écologique. C'est pourquoi un système de classification commun (appelé "taxonomie") est important : il définit les types d'investissements et d'activités économiques qui sont durables sur le plan environnemental et ceux qui ne le sont pas. Cela encourage l'investissement privé dans la croissance durable, et nous devons veiller à ce que cette classification soit appliquée intégralement et dans tous les domaines d'ici à la fin de 2021. Il faut que la finance durable ne se développe pas comme un secteur de niche, mais que le secteur financier devienne plus écologique dans son ensemble. Ceci devrait être notre objectif, et nous devrions nous assurer que la durabilité sera une partie essentielle du financement qui pousse à des investissements plus propres et à la transition énergétique.

Là aussi, nous ne devons pas laisser un vide politique. La finance verte est aussi une nouvelle évolution de la finance globale. Dans le passé, les acteurs économiques et financiers ont justifié leur action et leur « auto-régulation » (ou, souvent, l'absence de régulation) en constatant l'absence de droit dans leur espace d'action transnationale, et souvent en suivant des logiques compétitives « privées » globales par rapport à l'action « publique » nationale. C'est la raison pour laquelle la nouvelle finance verte peut devenir un des domaines prioritaires dans lesquels appliquer la nouvelle approche politique transnationale proposée dans ce rapport. Ces logiques ont en effet exploité les espaces croissants laissés libres par une action seulement « nationale » ou, à la limite, simplement « internationale », donc segmentée entre différents espaces nationaux de régulation. Au lieu de réagir par un repli nationaliste, voire par une nouvelle autarcie nationale (comme souvent les forces nationalistes semblaient l'invoquer pendant la crise du Covid-19), nous devons retrouver notre capacité d'action européenne transnationale qui minimise les compétitions entre États et maximise la capacité d'action collective pour atteindre l'objectif commun de financer la transition écologique. L'Union politique deviendrait ainsi une sorte de troisième voie entre une globalisation non (suffisamment) régulée et les nouvelles tendances protectionnistes et de fermeture dans l'après-crise Covid-19. Un nouveau modèle pour équilibrer le besoin d'efficacité économique et la primauté du politique autour du choix de société de la transition écologique et numérique. Mais l'acceptabilité sociale de ce projet dépendra avant tout de l'efficacité et de la rapidité avec lesquelles la réponse européenne à la crise sanitaire, à commencer par le Plan de Relance de l'UE, sera mise en œuvre et saura répondre aux préoccupations et aux souffrances des Européens.

Au-delà du continent européen, l'UE doit montrer l'exemple dans la lutte mondiale contre le changement climatique en rendant notre action extérieure cohérente avec nos objectifs de neutralité carbone. À court terme, la politique étrangère de l'UE doit être le fer de lance de la lutte contre la déforestation, défendre la neutralité climatique et placer les objectifs de développement durable au cœur de son action. À moyen et long terme, la politique commerciale de l'UE devrait décourager le commerce de l'énergie qui serait contraire aux objectifs de développement durable de l'UE. Si nous ne le faisons pas, à quoi bon pousser les États membres vers une économie à faible émission de carbone ? De même, si les accords commerciaux de l'UE n'incluent pas de chapitres sur le développement durable, comme des engagements mesurables en matière de normes relatives au changement climatique, notre transition énergétique à l'échelle européenne sera inutile. Dans cette perspective, le retour des États-Unis dans les Accords de Paris serait sans doute un changement fort important qui devrait nous encourager encore plus à poursuivre dans cette direction.

Pour les biens importés dans le marché unique, l'UE devrait percevoir un "ajustement carbone à la frontière". Cet ajustement permettrait, à travers l'imposition d'une taxe, de garantir que les émissions de CO₂ de ces biens sont reflétées dans leur prix, afin de neutraliser l'avantage compétitif offert par des normes environnementales plus laxistes, voire inexistantes, dans certains pays extra-européens⁶². Cette approche présente trois avantages : premièrement, elle encouragerait les entreprises d'autres pays à fabriquer des biens de manière plus durable ; deuxièmement, elle soutiendrait les entreprises européennes en veillant à ce qu'elles ne soient pas pénalisées par les normes environnementales européennes ; et troisièmement, elle comblerait le besoin de nouvelles ressources fiscales propres européennes. La future Union politique devra avoir le courage d'élaborer une stratégie « extraterritoriale » dans un domaine stratégique comme celui de la transition écologique. Là aussi, notre approche transnationale devrait permettre de nous faire sortir de la logique diplomatique bilatérale, mais aussi de donner plus de force et de cohérence à la logique multilatérale qui est désormais entrée en crise suite à l'unilatéralisme de la période de Trump et la nouvelle agressivité chinoise. Bien évidemment, l'UE devra démontrer et négocier la compatibilité de ce nouveau mécanisme avec les obligations qui découlent de l'OMC.

Par ailleurs, l'UE devra mettre à profit son leadership économique mondial dans les négociations internationales pour faire respecter les dispositions de la COP 21 afin de garantir le respect des accords existants et faire en sorte que la protection de l'environnement ne soit pas qu'un simple engagement facultatif.

La crise du coronavirus est réellement un *game changer*, dans le sens où elle change la donne de l'économie mondiale et risque de changer les relations de pouvoir notamment en faveur de la Chine. L'Europe et son économie doivent se montrer capables de prendre ce tournant radical, de s'adapter, en mettant le numérique et l'énergie verte au cœur du projet d'intégration, à l'instar du charbon et de l'acier au début des années 1950. L'Europe a devant elle une occasion historique de sortir renforcée, de réinventer une société plus durable, plus juste, plus équilibrée et de miser sur une économie verte, inclusive, numérique et compétitive.

Presque du jour au lendemain, nous avons été poussés à vivre plus "en ligne" que "hors ligne" : le télétravail, les achats en ligne, les "rencontres" en ligne sont en train de devenir la norme. Notre mode de vie est soumis à une numérisation irréversible qui demande une nouvelle gouvernance.

Le numérique offre à l'Europe un grand potentiel de croissance. S'engager dans la transition numérique n'est toutefois pas uniquement une question économique. La souveraineté des Européens dépend également de leur capacité à s'assurer l'autonomie des moyens, aussi bien dans le domaine industriel que dans celui de la protection des droits des consommateurs et des données personnelles. Il y a là un impératif d'adapter l'environnement réglementaire européen à l'ère numérique. Voici donc un autre domaine incontournable : bâtir une souveraineté numérique européenne dans une Union politique, suivant l'approche d'adaptation proposée dans ce rapport, mais sans oublier que l'homme ne vit pas du numérique.

⁶² Remeur, C. (2020). « Carbon emissions pricing. Some points of reference ». European Parliamentary Research Service.

Le rôle de l'Internet a considérablement évolué au cours des deux dernières décennies et l'économie des plateformes a considérablement changé, même si c'est de manière hétérogène au niveau européen. Les plateformes en ligne sont devenues une partie importante de l'économie numérique. Aujourd'hui, un million d'entreprises de l'UE vendent déjà des biens et des services via des plateformes en ligne. Dans l'économie numérique, 60% de la consommation privée et 30% de la consommation publique de biens et de services passent par des intermédiaires en ligne. 82% des PME européennes s'appuient sur les moteurs de recherche pour promouvoir leurs activités et leurs services. Plus de 50% des PME utilisant les places de marché en ligne vendent à l'étranger⁶³.

Les plateformes en ligne sont des moteurs d'innovation et de croissance en Europe. Elles facilitent l'échange d'information et la communication sur Internet. Elles permettent le commerce numérique, augmentent le choix et la commodité des consommateurs et améliorent la compétitivité de l'industrie. Le paysage en ligne évolue constamment en termes de nouveaux opérateurs et modèles commerciaux et de l'action des GAFAM.

L'intelligence artificielle (IA) fait déjà partie de la vie des Européens, qui s'en servent tous les jours pour organiser leurs journées à l'aide de leurs smartphones ou pour choisir leur musique. L'IA s'intègre à grande vitesse dans pratiquement tous les secteurs de l'économie, allant de la médecine à la traduction.

Ces évolutions sont nécessaires et souhaitables. Elles sont le moteur de la transition numérique et peuvent renforcer la résilience et la souveraineté industrielles de l'Europe. Inévitablement, elles présentent également des risques et des défis réglementaires auxquels l'Europe doit répondre. Pour se rendre maître de ces évolutions et en tirer le plus grand profit, l'Union ne peut essayer de reproduire les schémas créés ailleurs. Elle doit doter ses stratégies numériques de nouveaux moyens financiers et juridiques et chercher sa propre voie, vers une économie numérique fiable et respectueuse de l'humain. Une Europe souveraine doit promouvoir son propre modèle dans le domaine numérique non seulement sur le continent européen, mais aussi pour promouvoir une voie et un modèle européens sur la scène globale. En effet, nous devons travailler sur une alternative souveraine et démocratique, non seulement par rapport au système autoritaire et étatique chinois, mais aussi face à un système américain trop déséquilibré en faveur des géants numériques globaux.

En ce moment, une grande partie de régulation numérique est soumise à la directive E-Commerce, qui date de juin 2000, soit il y a plus de 20 ans, et 20 ans dans le numérique, c'est un siècle de retard. Il y a 20 ans, Facebook, twitter ou encore Snapchat n'existaient pas. Pourtant ils occupent aujourd'hui une place majeure dans nos vies : que ce soit pour rester en contact avec nos amis et nos proches, ou pour s'informer. Il est donc essentiel de réguler ces derniers. Au fur et à mesure, ces plateformes deviennent elles-mêmes des "puissances", avec leurs propres règles, leurs propres décisions.

Les GAFAM ont créé leur propre éco-système : ils règnent eux-mêmes sur l'espace numérique, décident de supprimer des contenus selon leur politique, de vendre les données personnelles... Leurs pouvoirs concurrencent celui des États et affectent la liberté d'autodétermination des individus. Mais les États commencent à réagir et essaient de

⁶³ European Commission, "How do online platforms shape our lives and businesses?", 2019 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/how-do-online-platforms-shape-our-lives-and-businesses-brochure>)

reprendre la main, de maîtriser l'ensemble des technologies, et de se déterminer pour avoir leur propre trajectoire technologique.

Certains pays ont ainsi décidé de réglementer cette partie d'Internet qui commençait à ressembler à une zone de non-droit. Donc l'Allemagne par NetzDG en 2018, et la France encore plus récemment avec la loi Avia en 2020, ont décidé de légiférer (dans le cas français, le Conseil constitutionnel est toutefois intervenu pour limiter et supprimer plusieurs aspects de la loi). Mais le vrai problème réside dans le fait que Internet est un espace qui ne connaît pas de frontières. Multiplier les lois nationales n'est malheureusement ni efficace, ni en lien avec l'ambition européenne, qui est de créer un marché numérique unique. Face aux géants des GAFAs, il faut certes agir, mais ce n'est qu'à l'échelle européenne que nous pourrions agir plus efficacement en imposant les mêmes règles aux 27 pays membres, dans lesquelles la protection de certaines valeurs (inclusion, dignité) et certains droits fondamentaux (vie privée, liberté d'expression) seront mieux protégés et promus.

L'UE bénéficie d'un atout de poids : les consommateurs européens constituent le premier marché économique pour les géants du numérique. Certains droits ont déjà été consacrés au niveau européen, par le Règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD) entré en vigueur en 2018, ou par la Cour de justice de l'Union européenne (droit à l'oubli, à la portabilité des données, au consentement, à l'information et à la rectification...). Enfin, pour gagner la compétition globale, nous devons montrer toute notre détermination à instaurer une véritable souveraineté numérique.

Les plateformes en ligne performantes bénéficient d'un nombre croissant d'utilisateurs et de données accumulées au fil du temps. Actuellement, la valeur est concentrée autour des sept plus grandes entreprises, qui représentent 69% du marché. Bien qu'il existe plus de 10'000 plateformes européennes, la plupart d'entre elles sont des start-ups et ne représentent que 2% de la valeur totale. Il est clair qu'il existe une concentration considérable du pouvoir de marché entre les mains des grandes plateformes systémiques et que le « siège » de ce pouvoir se trouve loin de l'Union européenne. Ainsi il existe un risque qu'elles jouent le rôle de puissants "gatekeepers" (plateformes systémiques) de l'information, du contenu et de l'accès au marché, ce qui est susceptible de conduire à différentes formes d'abus⁶⁴. Ce sont ces aspects qui peuvent paraître sectoriels, voire techniques, qui bien au contraire représentent de nouveaux enjeux sociétaux et aujourd'hui peuvent finalement être abordés par de nouvelles initiatives législatives et politiques, notamment avec les propositions réglementaires « Digital Market Act » et « Digital Services Act » de la Commission européenne.

En outre, la Commission a présente un nouveau paquet législatif qui va représenter un des dossiers-clés de la mandature actuelle du Parlement européen : les Digital Services Act et Digital Market Act, déjà cités, mais aussi le Data Governance Act, pour établir un marché intérieur des données, ouvert mais souverain, soumis au droit européen ; et un European Cyber Shield, sur la cybersécurité.

⁶⁴ Observatory on the Online Platform Economy, "Differentiated Treatment of Business Users by Online Platforms", March 2020 (https://platformobservatory.eu/app/uploads/2020/09/Analytical-Paper-2-Differentiated-treatment_final.pdf).

Certaines pratiques des plateformes en ligne vis-à-vis de leurs utilisateurs professionnels, la publicité trompeuse ou agressive à l'égard des consommateurs, l'insuffisance des moyens de recours, la diffusion de contenus illégaux et préjudiciables en ligne, la violation des droits fondamentaux en termes de protection des données, l'abus de position dominante, l'évasion fiscale et la diffusion de fausses informations font partie de la réalité à laquelle les Européens sont confrontés⁶⁵. Le cadre réglementaire actuel traite déjà de ces questions, mais il semble que des mesures supplémentaires sont absolument nécessaires afin d'encadrer plus spécifiquement le rôle que les plateformes jouent dans la nouvelle économie numérique : responsabilité accrue des plateformes pour les contenus illégaux, mécanismes efficaces d'élimination des contenus illégaux (*take down and stay down*), modération plus efficace pour les contenus haineux et préjudiciables et contre la désinformation, meilleure information des consommateurs (*know your business customer principle*), renforcement de la régulation et de la coopération pour la cybersécurité, lutte plus efficace contre la contrefaçon, lutte contre les contenus terroristes, nouvelle régulation *ex ante* pour les plateformes systémiques pour ne citer que les principales mesures qui devront être introduites dans cette mandature européenne .

La confiance des consommateurs est vitale pour le succès des entreprises, qu'elles soient "hors ligne" ou "en ligne". La crise actuelle a fourni une preuve réelle de notre vulnérabilité et de l'importance d'un comportement responsable de la part des plateformes en ligne, des commerçants et des annonceurs. En mars, la Commission a demandé la coopération des plateformes en ligne dans le cadre d'un effort plus large de l'UE pour aider les plateformes et autres acteurs numériques à devenir plus responsables et à lutter contre la désinformation liée au coronavirus et à la fraude à la consommation. Les plateformes en ligne ont répondu positivement à l'appel à une coopération plus étroite avec les autorités nationales et la Commission pour signaler et combattre les pratiques illégales en ligne. Elles ont pris des mesures fermes pour retirer les contenus illégaux qui pourraient entraîner des dommages physiques et psychiques, déclasser les contenus qui, après vérification, se sont avérés faux ou trompeurs, et limiter les publicités faisant la promotion de faux produits et services. Elles ont également mis en place des contrôles spécifiques sur les augmentations des prix et les promotions, ainsi que des "balayages" de contenu. Mais tout cela n'a pas été suffisant.

L'éducation et la formation sont des enjeux essentiels : nous devons notamment réfléchir à quel type d'enseignement prodiguer dans l'ère numérique à ceux qui sont nés entre 2000 et 2010. Nous devons développer de nouvelles facultés de discernement face à la nature et à la multiplicité des contenus offerts par le Net : développer l'esprit critique, savoir séparer le vrai du faux, travailler sur un raisonnement, un parcours éducatif et un jugement numérique.

Le dernier balayage a néanmoins montré que les commerçants malhonnêtes continuent de trouver de nouveaux moyens pour exploiter les vulnérabilités des consommateurs, contourner les contrôles algorithmiques et créer de nouveaux sites web.

Les plateformes en ligne et les fournisseurs de services internet doivent assurer le suivi des engagements qu'ils ont pris volontairement. Les décideurs politiques devraient évaluer si des

⁶⁵ Wendy Li, Makoto Nirei, Yamana Kazufumi, "Value of Data: There's No Such Thing as a Free Lunch in the Digital Economy", *RIETI Discussion Paper Series* 19-E-022, March 2019 (<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/19e022.pdf>)

dispositions différentes et plus contraignantes sont nécessaires⁶⁶. Par ailleurs, les gouvernements ont tacitement délégué l'établissement des plateformes en ligne aux entreprises privées, qui, toutefois, raisonnent dans une logique du profit, et pas de protection des droits des utilisateurs. Il faut donc, là aussi, « reprendre le contrôle », afin d'assurer la transparence et une protection efficace des droits des consommateurs. Selon nous, un simple code de conduite ne suffit plus : il est un premier pas important, mais maintenant il faut passer à une nouvelle réglementation européenne, juridiquement contraignante et applicable de manière uniforme dans tout le marché unique européen et développer des nouvelles technologies européennes qui puissent véritablement garantir notre autonomie⁶⁷.

Voici l'objectif à atteindre dans le domaine numérique pour retrouver une capacité d'action politique, donc une souveraineté, en tant qu'Européens.

⁶⁶ Observatory on the Online & Platform Economy, "COVID-19 and online platform economy", juin 2020 (<https://platformobservatory.eu/news/covid-19-and-online-platform-economy/>)

⁶⁷ Voir compte rendu de la table-ronde d'experts du numérique franco-italienne, tenue le 15 juillet 2020, à l'initiative des députés européens Sandro Gozi et Stéphanie Yon-Courtin (<https://sandrogozi.eu/2020/07/15/regulation-des-services-numeriques-en-europe-table-ronde-franco-italienne/>). Il est en particulier nécessaire de: Mener une réflexion sur l'efficacité du droit de la concurrence à l'ère numérique afin de promouvoir l'innovation en faveur des consommateurs ; Adopter la loi sur les services numériques, qui améliorera les règles de responsabilité et de sécurité par une réglementation *ex ante* ciblée des grandes plateformes systémiques ; Développer un régime réglementaire européen pour une intelligence artificielle digne de confiance ; Développer une approche commune pour lutter contre la désinformation en ligne ; Introduire une taxe numérique dans le nouveau cadre des ressources propres et, idéalement, sur la base des travaux de l'OCDE.



5. Une « bonne dette » et des vraies ressources

Le Plan de relance et de transformation *Next Generation EU* ne doit pas se limiter aux effets de la crise COVID-19. Il doit être le début d'une nouvelle génération de budgets européens capables de déclencher une transformation profonde de l'économie européenne, vers plus de durabilité et de résilience.

En effet, ce Plan se fonde sur des décisions majeures, qui vont exactement dans la direction d'une Union politique et fédérative : une dette commune européenne et de nouvelles ressources européennes. Le choix d'émettre des obligations communes européennes à une large échelle représente un aspect politique majeur. Il s'agit d'un choix politique suivant une logique fédérale : les États membres et les institutions UE sont tellement convaincus d'être face à des défis communs qu'ils sont prêts s'endetter ensemble pour dégager les ressources nécessaires pour la reconstruction économique, la cohésion sociale, la transformation numérique et la transition écologique. Cette dette ne devra pas être remboursée par des contributions nationales mais par de nouvelles ressources propres de l'UE. L'UE pourra émettre de la dette conjointe garantie et remboursée à travers de nouvelles ressources propres afin de financer des investissements d'avenir. Les *Recovery Bonds* qui financeront le plan de relance *Next Generation EU*, dont une grande partie issue en tant que *Green Bonds*, sont un test fondamental pour l'Europe. Une dette commune européenne n'est pas seulement un instrument financier fondamental pour le *Recovery Plan* : elle est une décision politique qui pourrait changer finalement la nature même de l'Union Européenne. Double logique fédérale donc : dette commune et recettes européennes.

Mais d'où viendraient ces nouvelles ressources ? Plusieurs propositions sont discutées.

Le monde numérique a permis à de nombreux acteurs économiques de produire des gains très importants sans être soumis aux mêmes règles de l'impôt que les entreprises conventionnelles ou que les contribuables. De nombreuses entreprises dans le domaine du numérique et de la finance échappent aux impôts nationaux. D'autres trouvent plus profitable de faire fabriquer leurs biens à l'autre bout du monde, même si cela pollue notre air et nos océans.

L'échelle européenne offre la possibilité de rétablir un équilibre dans les sociétés de l'UE, et de faire payer aux géants du web et de la finance, ainsi qu'aux pollueurs, la part qui leur revient dans la transformation de l'économie. De cette façon, l'UE pourrait financer les investissements d'avenir avec de l'argent européen.

Voici quelques exemples où une fiscalité européenne pourrait, d'une part, rétablir un équilibre fiscal, social et environnemental et, d'autre part, apporter à l'UE des recettes fiscales lui permettant de financer la transformation de son économie :

- À travers une *harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés*, l'Europe pourrait empêcher les multinationales de mettre les États en concurrence les uns contre les autres et augmenterait les recettes venant de l'impôt sur les sociétés. La taxe sur les sociétés devrait comprendre un tronçon européen, versé directement au budget de l'UE.
- Une *taxation européenne de l'activité des géants du numérique* (appelés souvent les GAFAs), qui engrangent des gains en Europe mais ne sont pas soumis à l'impôt, permettrait d'encadrer le modèle de production de richesse basé sur le *big data*.

- Une *taxe européenne sur les transactions financières* permettrait de promouvoir une finance plus responsable au service du bien commun, en mettant à contribution les transactions financières qui n'ont pas un but productif, mais purement spéculatif.
- Un *ajustement carbone aux frontières*, déjà évoqué dans ce rapport, mettrait les entreprises européennes soumises à des règles environnementales strictes sur un pied d'égalité avec les producteurs basés dans des pays qui ne respectent pas les mêmes standards.
- Une *taxe européenne sur les plastiques à usage unique* inciterait l'industrie à utiliser des matières premières moins polluantes et aiderait la mise en œuvre du nouveau Plan d'Action européen pour l'économie circulaire.

Si l'UE disposait de véritables ressources propres, l'adoption du Cadre financier pluriannuel à l'unanimité par le Conseil ne serait plus justifiée. Les traités offrent déjà la possibilité au Conseil européen de passer au vote par majorité qualifiée. Les leaders européens devraient saisir cette possibilité, sauf à retomber à chaque fois dans la paralysie de l'UE pendant des négociations longues et pénibles. Aujourd'hui les conditions sont réunies pour avancer dans cette direction. Après l'accord entre Conseil et Parlement de novembre 2020, la question qui se pose, c'est si et comment le calendrier d'introduction de ces nouvelles ressources, entre 2021 et 2026, sera pleinement respecté. Dans ce processus, le Parlement européen, en tant qu'autorité démocratique et budgétaire, devra jouer un rôle-clé.

Dans le cadre des traités actuels, chaque nouvelle ressource propre doit être ensuite ratifiée par l'ensemble des parlements nationaux de l'UE, ce qui rend une réforme en profondeur fort difficile. L'article 311 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE) doit donc être modifié, afin qu'il permette à l'Union européenne de décider de ses propres ressources à travers une procédure démocratique. Les ressources de l'UE devraient être le fruit d'un accord politique entre le Conseil et le Parlement, décidant à la majorité absolue sur une proposition de la Commission, et dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En outre, afin de financer un programme de politiques qui reflèterait vraiment la volonté des Européens et qui mobiliserait la jeunesse, la durée du Cadre financier pluriannuel devrait être ramenée à 5 ans au lieu de 7, et son adoption devrait être l'une des premières tâches du Parlement européen après son élection.

De surcroît, afin de doter l'UE d'une véritable capacité d'action pour absorber les chocs qui toucheraient uniquement une partie de l'UE mais pas son ensemble, des stabilisateurs fiscaux automatiques européens devront être mis en place. Les stabilisateurs automatiques font arriver l'argent là où il est nécessaire de façon immédiate, puisqu'ils sont déclenchés lorsque certains seuils sont atteints. Ils permettent d'empêcher que des difficultés passagères ne deviennent des problèmes structurels.

Nous devons aussi créer un système de réassurance chômage européen, qui effectuerait des transferts automatiques vers les caisses d'assurance nationales des pays où le chômage augmenterait pour des raisons conjoncturelles. Le système SURE (Soutien à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence)⁶⁸ de réassurance chômage mis en place par la

⁶⁸ *Instrument européen de soutien temporaire pour atténuer les risques de chômage en cas d'urgence (SURE)* : l'instrument SURE sera à la disposition des États membres qui doivent mobiliser des moyens financiers importants pour lutter contre les conséquences économiques et sociales négatives de l'épidémie de coronavirus sur leur territoire. Il fournira une assistance financière aux États membres pour faire face à une augmentation

Commission pour faire face aux effets du Covid-19 sur l'emploi dans les pays les plus touchés va précisément dans ce sens. Il faut maintenant nous assurer que SURE devienne un élément permanent du budget de l'UE.

La vraie question qui se pose pour le Plan de relance européen est celle de savoir s'il restera une mesure extraordinaire et temporaire, ou s'il deviendra permanent. De la même façon, la question se pose de savoir si, et comment, le Pacte de Stabilité et de Croissance, suspendu pendant la crise, sera modifié. La possibilité de rendre le Plan de Relance permanent dépendra de son attractivité pour les marchés financiers et de son efficacité sur le terrain. Sur le premier point, l'expérience-pilote en cours avec le mécanisme SURE, qui se base également sur l'émission d'obligations européennes, est extrêmement positive : lors de la première émission, les demandes ont dépassé de 14 fois l'offre, en indiquant clairement que la voie choisie – émission de dette commune européenne – n'est pas seulement un choix institutionnel et économique courageux et nécessaire, mais aussi très attendu et soutenu par les marchés financiers.

Le Pacte de Stabilité sera sans aucun doute réformé lors du débat qui s'ouvrira en 2021 après la crise du Covid-19, pour au moins deux raisons très évidentes parmi beaucoup d'autres. Tout d'abord, suite à la dernière crise et à la suspension du Pacte et des règles sur les aides d'État, la dette publique de plusieurs États membres de la zone euro dépassera 100%, voire 150%, ce qui rend le paramètre du 60% de la dette à la fois obsolète et inefficace. Ensuite, nous devons encourager les investissements dans les secteurs stratégiques, avant tout l'écologie et le numérique, ce qui rend nécessaire une révision formelle du Pacte pour l'adapter à la nouvelle réalité économique et budgétaire de la zone euro et de l'Union dans son ensemble. Cette révision devrait s'insérer dans le contexte plus vaste d'une relance politique de l'Union.

5.1. Une zone euro plus efficace et transparente

L'euro est l'un des plus grands succès de l'intégration européenne. Vingt ans après son arrivée dans les portefeuilles, la devise unique européenne est la deuxième monnaie dans les échanges internationaux et de réserves au monde. En commentant les données fournies par la Banque centrale en 2017, Jean-Claude Trichet nous rappelait que la monnaie unique « représente 31,3 % de l'ensemble des monnaies utilisées pour les paiements mondiaux. Ce pourcentage d'utilisation de l'euro est relativement proche de celui du dollar des États-Unis (42,1 %). Enfin, s'agissant des réserves mondiales de change, l'euro en représente environ 20 %, soit environ un tiers des réserves de change en dollar et cinq fois plus que les réserves en yen »⁶⁹.

L'euro a offert une stabilité des prix sans précédent dans l'histoire récente de l'Europe.

La Banque centrale européenne (BCE), seule instance véritablement fédérale dans l'UE, est l'une des institutions monétaires les plus crédibles au monde et a un pouvoir énorme sur les marchés financiers. On se rappellera pendant longtemps du "whatever it takes" de Mario

soudaine des dépenses publiques pour la préservation de l'emploi. Plus précisément, l'instrument SURE constituera une deuxième ligne de défense, en soutenant les régimes de chômage partiel et les mesures similaires, pour aider les États membres à protéger les emplois et donc les salariés et les indépendants contre le risque de chômage et de perte de revenus.

⁶⁹ Trichet Jean-Claude (2019) « L'avenir de la Zone Euro ». Publications du Centre de Compétences Dusan Sidjanski en Études Européennes. Genève.

Draghi, qui avait réussi à calmer les marchés en panique et à sauver la zone euro d'une implosion presque inévitable en juillet 2012⁷⁰.

La crise financière du début des années 2008 a mis cependant bien en évidence les défaillances de la construction d'une monnaie unique sans une politique fiscale et économique ambitieuse, et sans une union politique. En fait, « *en lieu et place d'un élan basé sur les grands Projets européens, le choix aveugle, adopté sous la pression de l'Allemagne obsédée par l'inflation et la dette publique, a été fait en faveur de l'austérité, sans tenir compte des conséquences sociales et de toute une série d'effets néfastes. C'est l'origine de la paupérisation des classes moyennes et des couches les plus fragiles qui a provoqué des mouvements eurosceptiques et europhobes, et extrémistes de droite et de gauche. Cette vague ne manque pas de rappeler la Grande Crise de 1930 et ses conséquences dévastatrices* »⁷¹.

Un des problèmes fondamentaux de l'Europe au cours des dernières années a été le réflexe de demander à tous les pays d'appliquer les mêmes mesures, sans tenir compte de leur situation réelle. Jusqu'à présent, l'Union a été trop uniquement concentrée sur l'équilibre budgétaire. La dérive technocratique qui s'en est suivie nous a conduits à la grave crise financière, économique et sociale que nous avons connue : un boulevard sur lequel déboulent à toute vitesse les populismes antieuropéens. Il y a plusieurs raisons à cela. Prenons le cas de la Grèce pendant la crise financière, qui nous sert aussi à comprendre les attitudes des populistes dans d'autres pays. Le fait d'avoir accepté, une semaine après le référendum grec de 2015 qui rejetait le Plan européen, des conditions peut-être même plus dures, a été perçu par les Grecs, et pas seulement par eux, comme un message de ce genre : vous pouvez changer les gouvernements mais vous ne pourrez pas changer de politique économique ; « *policies without poltics* » à Bruxelles et « *politics without politicis* » dans les États-membres, on pourrait résumer ainsi ce qui s'est passé.

Pour beaucoup, le mot démocratie est devenu rapidement synonyme d'impuissance des citoyens. Et Bruxelles, au lieu d'être une maison commune européenne, est devenu la représentation d'un pouvoir sans limites des marchés et du pouvoir destructeur de la globalisation. Un sentiment similaire à celui qu'on a eu en Italie à l'époque de Mario Monti, qui aurait dû rester en place trois mois et est resté un an et demi. C'est une autre raison fondamentale pour construire cet espace de débat et d'action politique transnational qui est au cœur de notre proposition : nous devons nourrir le débat démocratique à tous les niveaux et promouvoir une nouvelle dimension de la politique.

La question de la solidarité se pose avec encore plus de force dans le cas de la zone euro et de la crise financière. En effet, auparavant, les seules politiques de solidarité étaient des politiques d'accompagnement. Au début avec la PAC. Ensuite avec un budget plus important on a introduit la politique de cohésion. Mais rien n'avait été prévu en termes de solidarité dans l'Union Économique et Monétaire (UEM). Ceci pouvait marcher dans les jours de beau temps. Mais avec les crises on a vu émerger toutes les limites de cette approche et on a décidé

⁷⁰ Discours de Mario Draghi, Président de la BCE, lors de la 8^{ème} *ECB Conference on central, eastern and south-eastern European countries*, Frankfurt, 12 juin 2019 (consulté le 15 septembre 2020 <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190612~3bc4b02961.en.html>)

⁷¹ Dusan Sidjanski, in *L'avenir de la Zone Euro*. Genève, Centre de Compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2019.

d'introduire de nouveaux instruments, comme le Mécanisme Européen de Stabilisation Financière (MESF) créé sur la base de l'art. 122 qui permet des interventions de solidarité ponctuelle. Ensuite, quand la crise devint systémique et attint Irlande, Espagne et Portugal, on créa la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) qui ensuite devint le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), capable de mobiliser jusqu'à 700 milliards d'euro sur les marchés financiers, basé sur un traité international, suivant une méthode intergouvernementale, qui a été reformé à la fin de 2020.

En substance, la crise de la dette publique a conduit à une solidarité forcée dans la mesure où les membres de cette zone, afin d'éviter la contagion financière et la déstabilisation de leur monnaie, ont eu recours à des systèmes de sauvetage des victimes des crises et aussi développé des moyens de prévention. Toutefois, les questions de la stabilité et de la gouvernance de la zone euro demeurent ouvertes. Il faudrait donc procéder à une reconfiguration de cette zone pour la transformer en un véritable espace de croissance et de solidarité.

Avec une dotation budgétaire adéquate, la Commission européenne pourrait lancer des politiques économiques contre-cycliques, combattre le chômage, initier des investissements propres. Dans cette perspective, nous devrions viser à rendre permanente la *Recovery and Resilience Facility*, créée dans le cadre de *Next Generation EU* pour répondre à la crise sanitaire de 2019 et fondée sur l'émission d'obligations communes européennes financées par de nouvelles ressources de l'UE, comme expliqué ci-dessus. Cela pourrait être la base pour un budget commun de la zone euro, qui implique aussi une coordination fiscale, et donc la possibilité de mettre en œuvre des politiques fiscales communes. Harmoniser les impôts et affronter – enfin – le sujet de la compétition fiscale.

Il faudrait aussi abroger l'eurogroupe, véritable scandale démocratique, qui agit dans l'obscurité institutionnelle et dont les décisions ne sont soumises ni à un contrôle démocratique des parlements ni à un contrôle juridictionnel de la Cour de Justice. C'est une instance technocratique où les ministres se réunissent sans transparence et n'ont ni la force ni les motivations pour prendre au sérieux les demandes de l'électorat pour plus de justice sociale, sécurité sociale, biens communs lorsqu'ils entrent en conflit avec les priorités de stabilité. Or, l'écart à combler entre ce qui est économiquement nécessaire et ce qui est politiquement possible peut être comblé seulement à travers la politique et la démocratie.

De la crise financière, nous devons tirer deux grands enseignements : une union monétaire ne peut pas être désarmée face aux chocs venus de l'extérieur, et l'adoption d'une monnaie commune est un fait irréversible. Nous avons déjà évoqué ci-dessus les changements des politiques économiques, industrielles et budgétaires. Nous devons également revoir les fondements politiques et institutionnels de notre monnaie commune afin d'en faire un succès économique à la hauteur du succès monétaire qu'elle est déjà.

En particulier, l'eurogroupe doit être transformé en une configuration du Conseil, soumis aux mêmes contrôles politiques, parlementaires et juridictionnels et aux mêmes exigences de transparence que les autres. Et il devrait être présidé par un Commissaire, vice-Président de la Commission responsable pour la coordination des questions économiques et financières, sur le modèle du Conseil pour les Affaires étrangères présidé par le Haut Représentant. Il n'est tout simplement plus acceptable qu'un organe qui a été au centre de la gestion de la crise

financière avec une influence considérable ne soit simplement mentionné que dans une annexe du traité de Lisbonne, ce qui est le cas aujourd'hui pour l'eurogroupe. La solution ici proposée vise à renforcer la transparence du fonctionnement de l'eurogroupe, sa responsabilité politique, et à réduire la fragmentation institutionnelle actuelle – entre Commission, Conseil Ecofin et eurogroupe – qui nuit à la visibilité et à l'efficacité du système. Citons Dusan Sidjanski : « *Si l'Eurogroupe continue à exercer son rôle fondamental au sein de la Zone euro et partant de l'Union Européenne, celle-ci perdra son essence d'état de droit et de démocratie* »⁷².

Et encore, l'ancien président grec Pavlóoulos : « *Comme on l'a déjà souligné, si la quintessence de l'état de droit européen – et de l'état de droit en général – réside dans les règles juridiques qui fixent les limites de l'organisation, de la fonction et des compétences des organes européens (ainsi que les conséquences juridiques de l'exercice de ces compétences), la conclusion suivante est plus qu'évidente : l'"obscurité" institutionnelle de l'eurogroupe, avec ses conséquences, révèle un vide important dans l'état de droit européen, qui affecte directement le bon déroulement de l'unification européenne. La prédominance des aspects économiques sur les aspects institutionnels montre que ce qui soutient l'état de droit européen est incapable de faire face efficacement aux périls potentiels – et déjà visibles – découlant des interventions d'une mondialisation financière institutionnellement incontrôlée.* »⁷³

⁷² *Idem.*

⁷³ Prokópios Pavlóoulos, « Role of the Eurogroup in the Eurozone », *L'avenir de la Zone Euro* », *op. cit.*, p. 115.. Texte original en anglais.



6. L'Union politique et le nouveau désordre global

« L'Europe doit se repenser elle-même politiquement et agir politiquement pour définir des objectifs communs qui ne sont pas simplement une délégation de notre avenir au marché » (Macron)⁷⁴.

Le contexte mondial s'est profondément transformé dans les 30 dernières années. Après une période de grâce de courte durée où le modèle occidental semblait s'imposer après la chute du bloc soviétique, de vieilles tensions ont refait surface et de nouveaux phénomènes ont fait irruption dans nos vies : le changement climatique et la préservation des ressources naturelles ; la sécurité dans un monde de plus en plus instable aux menaces multiples et qui peine à trouver un équilibre entre des puissances émergentes ; la primauté du politique et de la démocratie face à une économie mondialisée et l'émergence d'acteurs économiques dotés d'une puissance qui dépasse celle des États, entre autres. Ce sont toutes des problématiques qui se jouent sur la scène mondiale et où les Européens trouveraient un grand intérêt à mener une action commune.

Dans ce contexte, la politique étrangère des États ne devrait plus s'inspirer uniquement des principes de souveraineté nationale et de compétition, mais plutôt des valeurs de solidarité, des normes, et des impératifs sociaux. Il faut abandonner les vétustes dogmes de l'école réaliste des relations internationales, où le jeu à somme nulle est l'unique résultat possible de l'interaction entre États et entre États et Union européenne. Les défaillances de la mondialisation ont démontré la nécessité d'une nouvelle phase humaniste, où l'être humain est mis au cœur de la politique.⁷⁵

Une nouvelle Union politique devrait donc avant tout être une Union « humaniste », qui considère les valeurs de l'art. 2 TUE également comme le socle de son action sur la scène globale.

La nécessité d'une politique étrangère européenne se montre encore plus urgente face à la crise de l'ordre international établi en 1945, et à la relativisation des valeurs de liberté et des droits humains. Citons Emmanuel Macron : *« On voit qu'on a une crise du cadre multilatéral de 1945 : une crise de son effectivité, mais, plus grave à mes yeux, au fond, une crise de l'universalité des valeurs portées par ses structures. Et c'est pour moi – on l'évoquait tout à l'heure dans la conférence du Forum de Paris sur la paix – un des points les plus graves de ce qu'on vient de vivre dans la période récente. Des éléments comme la dignité de la personne humaine, qui étaient des intangibles, et dans lesquels au fond s'inscrivaient tous les peuples des Nations Unies, tous les pays représentés, sont maintenant mis en cause, relativisés. Il y a un relativisme contemporain qui vient, qui est vraiment une rupture, et qui est le jeu de puissances qui ne sont pas à l'aise avec le cadre des droits de l'homme des Nations Unies. Il y a très clairement un jeu chinois, un jeu russe sur ce sujet, qui promeut un relativisme des valeurs et des principes, et un jeu aussi qui essaie de reculturaliser, de remettre dans un dialogue de civilisations, ou dans un conflit de civilisation, ces valeurs, en les opposant à l'aune*

⁷⁴ Le Grand Continent (16 novembre 2020). « La doctrine Macron : une conversation avec le Président français ». Disponible sur <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

⁷⁵ ⁷⁵ Bertrand Badie (28 mai 2020). "Penser un monde nouveau. Mondialisation humaniste, par Bertrand Badie". L'Humanité. Disponible sur : <https://www.humanite.fr/penser-un-monde-nouveau-mondialisation-humaniste-par-bertrand-badie-689597>

du religieux par exemple. Tout cela est un instrument qui fragmente l'universalité de ces valeurs. Si on accepte de remettre en cause ces valeurs, qui sont celles des droits de l'homme et du citoyen, et donc d'un universalisme qui repose sur la dignité de la personne humaine et de l'individu libre et raisonnable, alors c'est très grave. Parce que les échelles de valeurs ne sont plus les mêmes, parce que notre mondialisation a été construite sur cet élément : il n'y a rien de plus important que la vie humaine. »⁷⁶.

L'Union européenne s'est avérée incapable jusqu'ici d'articuler une politique étrangère digne de ce nom, encore moins de faire valoir principes et clauses liés aux droits de l'homme ou à l'état de droit, pourtant toujours mentionnés dans ses accords internationaux. Les intérêts divergents à court terme des États membres et la prédominance de l'unanimité dans la prise de décisions ont tiré le niveau d'ambition vers le bas.

Il n'en reste pas moins que l'absence d'une politique étrangère et de sécurité européenne vraiment efficace se fait cruellement sentir en cette période instable. La crise que traverse l'Europe la met face à sa dépendance à l'égard d'un système multilatéral en déclin et à sa solitude au niveau international⁷⁷.

Nous sommes bien conscients qu'à court terme, il semble encore très difficile d'élaborer une véritable politique commune dans ce domaine. Mais cela reste une grande priorité à poursuivre à moyen et long terme.

Afin de mettre sur pied une véritable politique étrangère commune, il ne suffit pas de passer au vote à la majorité qualifiée. Certes, sans décisions à la majorité, des compromis significatifs et efficaces seront impossibles à trouver. Mais les Européens doivent se mettre d'accord sur le rôle qu'ils veulent jouer dans le monde, les intérêts vitaux partagés qu'ils veulent défendre et les risques qu'ils sont prêts à assumer ensemble. C'est à travers « *la recherche d'intérêts coalisés, à défaut d'être immédiatement partagés* »⁷⁸ que l'Europe sera capable de faire repartir un processus d'intégration de sa politique étrangère, au point mort depuis déjà trop longtemps.

À travers une analyse des plus grands enjeux géostratégiques pour l'Europe, nous proposons ci-dessous les bases d'une analyse renouvelée des intérêts vitaux européens, qui devrait servir de base à cette réflexion.

« *L'Europe qui protège* », comme l'avait formulé le Président de la République Emmanuel Macron dans son discours de la Sorbonne, ne pourra exister sans une politique étrangère et de défense efficace, à même de projeter aussi vers l'extérieur les valeurs qui constituent l'exception du modèle européen de société.

Une Union politique qui jouerait un rôle sur la scène globale pourrait apporter de nouvelles solutions à des questions qui ont été jusqu'ici traitées uniquement dans une logique étatique et nationale. À titre d'exemple, on peut évoquer des thèmes tels que l'immigration, l'écologie, la sécurité, l'innovation technologique ou l'évasion fiscale. La plupart des décisions ont encore une origine surtout nationale tandis qu'il s'agit de questions éminemment transnationales.

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Ivan Krastev & Mark Leonard, "Europe's pandemic politics: how the virus has changed the public's worldview", in ECFR-326, June 2020

⁷⁸ Jean Dominique Giuliani, « Une politique étrangère européenne est-elle possible ? », 20/09/2020

Pour une Union politique, il s'agit d'évaluer les risques, de développer une culture stratégique commune, de développer des stratégies qui assurent le respect des engagements internationaux, ce qui peut aussi entraîner la nécessité de prendre des décisions avec une portée extraterritoriale, comme celles que nous proposons ici pour la taxe carbone aux frontières de l'UE, ou pour la responsabilité des plateformes numériques qui n'ont pas leur siège dans l'UE mais font leurs affaires aussi dans l'UE.

Nous devons donc aller bien au-delà de la notion classique de politique étrangère. Ce qui devrait également à moyen terme nous amener à nous poser la question de l'état d'urgence pour assurer notre sécurité : qui doit le décider lorsqu'il s'agit de décisions qui entraînent des effets, des actions, des décisions au niveau européen ?

Une nouvelle Union politique devrait nous permettre de revenir aux notions d'alternative et de choix : ce qui est le sens le plus immédiat de la souveraineté⁷⁹. Nous devons sortir de cette spirale entre technocratie, qui s'appuie sur une prétendue absence d'alternatives, et populisme qui est une pathologie, et non une alternative, face à la perte de légitimité des institutions et de la « politique ». Dans le contexte « *d'une mondialisation difficile, ce populisme trouve sa marque préférée : le retour à la nation, face à un environnement construit comme hostile* »⁸⁰. Mais le populisme réduit encore plus les « alternatives », en exaltant le « peuple » dans son unité et en parlant « au nom du peuple » dans une logique uniquement protestataire voire destructrice des institutions existantes, à commencer par la construction européenne et le multilatéralisme. Or, comme nous savons tous désormais que nous ne sommes plus à la « fin de l'Histoire », nous devons rechercher ailleurs des alternatives aux paradigmes « national – international ». Quelle réponse pouvons-nous apporter à la demande croissante de biens communs, de sécurité humaine, de solidarité transnationale... ? Quelle relation avec la société civile qui commence elle aussi à se globaliser ? Quelle réponse à la crise des partis politiques nationaux... ?

Voilà de nouveaux enjeux d'action, non seulement interne mais aussi globale, de l'Union qui requièrent une nouvelle doctrine « humaniste » pour une nouvelle « sécurité humaine » dans la mondialisation. Revenons au message d'Edgar Morin : l'humanisme est une solution aux problèmes de l'humanité. Si l'on cède à l'obscurantisme, mondialisation et Occident risquent de désigner « *un processus d'unification techno-économique du monde* », facteur de « *refermeture des cultures pour sauvegarder leur originalité* »⁸¹. C'est le terrain fertile pour le néo-nationalisme politique, l'autarcie économique, la sortie du multilatéralisme, les politiques du « -exit ». Selon Morin « *en créant des dangers, la mondialisation a aussi créé une communauté de destins, pour toute l'humanité... Le paradoxe, c'est que la crise de l'humanité, au lieu de provoquer une prise de conscience de cette communauté de destins, provoque, au contraire, la fermeture sur le destin particulier... la vie de chacun est une aventure individuelle, mais nous devons comprendre que notre société vit aussi cette aventure* ».

C'est le point de départ pour une nouvelle action transnationale de l'Union et pour le développement d'une autre idée de « Puissance solidaire » sur la scène globale. Dépasser l'égoïsme des nations européennes doit être un des objectifs de la nouvelle Union politique. Une nouvelle politique transnationale doit montrer les liens croissants entre

⁷⁹ B. Badie, D. Vidal "En quête d'alternatives", La Découverte, Paris, 2019

⁸⁰ B. Badie, D. Vidal, cit., p. 19.

⁸¹ Conférence de Edgar Morin à l'Université Toulouse – Capitole, le 4 mai 2017.

sociétés, économie et dimension globale et aider à faire émerger un sentiment de cette communauté de destin partagée.

La politique nationale aujourd'hui n'a plus qu'un seul objectif : survivre et si possible, s'élargir. Ce qui renvoie à une conception conservatrice à l'intérieur et impérialiste à l'extérieur. La politique nationale manque gravement de vision globale, elle ne se place pas dans une perspective de solidarité globale. Ceci a eu une influence aussi sur la seule réalisation transnationale existante aujourd'hui, qui est représentée par l'Union européenne. L'Union n'est pas encore un acteur politique avec une vision globale, elle manque de « puissance » et est *de facto* lente et timide, voire absente, pour ces raisons sur la scène globale. Quelle pourrait être une nouvelle stratégie de sécurité du continent européen, ce qui oblige à repenser le rôle des Européens dans l'OTAN et imaginer une stratégie nouvelle notamment envers la Russie ? Comme agir dans la Méditerranée ? Quel partenariat avec l'Afrique, quelle stratégie envers la Chine ?

Pour reprendre l'analyse d'Ulrich Beck, comment une Union politique se positionnerait-elle par rapport à un monde d'États qui, en raison de fortes déceptions, se tournent maintenant vers le nationalisme, le populisme ou l'extrémisme ethnique ou religieux ?

Une nouvelle approche européenne s'impose donc, en commençant par certaines grandes questions géopolitiques qui devraient être traitées de façon prioritaire.

6.1. Renouveler le lien transatlantique

Le partenariat atlantique entre les États-Unis et l'Europe a fondé l'ordre international de l'après-guerre autour de l'engagement commun des deux parties en faveur de la liberté, de la démocratie, des droits de l'Homme, de l'état de droit et du libre-échange. Ancrées dans un réseau d'institutions transatlantiques telles que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), les relations transatlantiques ont atteint un degré d'interaction politique, militaire, économique et sociale sans égal dans le monde.

Même si le partenariat transatlantique est actuellement remis en cause, l'interdépendance des deux rives de l'Océan est extrêmement tenace. Les rapports des Européens avec les États-Unis resteront encore pendant longtemps l'un des piliers essentiels de leur politique étrangère.

Si l'administration Trump est sans doute responsable d'une dégradation sans précédent de ces relations, on aurait toutefois tort de penser que le changement au Bureau ovale avec la victoire de Biden nous permettrait de revenir à une situation comparable à celle de la fin du XX^{ème} siècle. L'influence de l'administration Bush Jr s'était déjà révélée être un défi pour l'unité au sein de l'UE, et Barack Obama avait tourné son regard vers l'Orient avec la conclusion de l'Accord de Partenariat transpacifique.

Certes, les Européens retrouveront avec les États-Unis de Biden un acteur favorable à la relance du multilatéralisme. Du côté de l'UE, il y a trois prérequis à un renouvellement du partenariat transatlantique. Premièrement, une politique étrangère plus cohérente et mieux affirmée. Deuxièmement, l'Europe doit mettre fin à sa dépendance excessive vis-à-vis des États-Unis en matière de défense. Les intérêts stratégiques des États-Unis ne se trouvant plus comme auparavant dans le vieux continent, il est inutile d'espérer que l'Europe pourra

continuer à sous-traiter sa défense sans payer la facture. Enfin, un engagement renouvelé pour le multilatéralisme, en rénovant les institutions et les règles internationales afin qu'elles redeviennent les garantes de la souveraineté et de l'autonomie des États dans un monde multipolaire.

Une nouvelle contribution européenne au partenariat transatlantique demande tout d'abord plus d'intégration de la panoplie des instruments d'action extérieure européenne : commerce, aide au développement, action humanitaire, coopération entre polices et entre services d'intelligence. Dans les dernières années, l'Union a annoncé de nouveaux objectifs : renforcer ses systèmes de défense, de cybersécurité et d'antiterrorisme ; s'engager véritablement sur la clause d'assistance mutuelle ; contribuer à la sécurité collective. Mais elle a aussi connu plusieurs échecs et difficultés : le processus d'élargissement a largement perdu en efficacité et n'arrive plus à assurer des processus démocratiques cohérents ; la politique de voisinage a été un demi-échec ; l'absence en Libye et Syrie a été plus qu'évidente. Pour mieux contribuer à un nouveau partenariat, les Européens devront avancer dans tous ces domaines.

L'OTAN devrait permettre un dialogue entre Européens et Américains sur les questions de sécurité et être un lien entre Europe et États-Unis : c'est le sens de l'OTAN en tant qu'organisation politique. Or, dans les dernières années, d'un côté, les Européens ont été très lents à avancer dans les objectifs cités ci-dessus ; de l'autre côté, les États-Unis ont pris des décisions unilatérales : Iran, Syrie, Turquie. Pourtant, l'OTAN ne se base pas uniquement sur l'assistance mutuelle (art.5) mais aussi sur une consultation entre les parties chaque fois que « ...l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée » (art.4). Toutefois, cette consultation a gravement manqué dans la dernière période, notamment avec l'administration Trump. Il est donc clair que le partenariat a besoin d'une mise à jour et d'un nouvel équilibre. Le président Emmanuel Macron a choisi de secouer l'opinion publique, en déclarant à *The Economist* que l'OTAN était en état de mort cérébrale.

Les Européens doivent en effet prendre en main leur destin dans le domaine de la sécurité, faute de quoi l'Union n'aura aucun poids sur la scène internationale et sera sans influence dans le partenariat transatlantique. Ils doivent développer leur capacité militaire au sein de l'Union européenne, à travers la coopération structurée permanente et le Fonds de défense pour prendre en compte leur sécurité et donc mieux répondre aussi à la demande américaine concernant la révision des contributions à l'OTAN. La cybersécurité en particulier représente un secteur dans lequel une contribution européenne à l'OTAN est de plus en plus urgente. Nous assistons à de croissants dangers de pénétration de nos systèmes de sécurité collectifs par les moyens informatiques, avec des attaques de plus en plus agressives. L'Union devrait se doter rapidement d'une nouvelle infrastructure de défense numérique basée sur une unité de réponse rapide cyber. Sur certains aspects sectoriels, un consensus semble pouvoir se dessiner.

Pourtant, tout cela requiert un nouveau débat plus large entre Européens sur la façon dont nous voulons garantir notre sécurité et contribuer à nos alliances à l'avenir, ce dont la *Conférence sur l'avenir de l'Europe* devrait discuter. Juste après la victoire de Biden, par exemple, nous avons vu la Ministre de la Défense allemande Annegret Kramp-Karrenbauer s'empresse pour déclarer que les Européens devraient abandonner leurs illusions d'autonomie stratégique, car ils ne pourront pas remplacer le rôle crucial de l'Amérique et tant que fournisseur de sécurité. Il est évident qu'il ne s'agit pas de remplacer le partenariat transatlantique, mais de le renouveler. Mais cela indique aussi les divergences politiques,

notamment entre Paris et Berlin, sur un point essentiel pour la nouvelle Union politique que nous proposons.

6.2. Une nouvelle sécurité en Europe

Une détente des rapports entre l'Europe et la Russie est une condition *sine qua non* pour rétablir la stabilité dans le voisinage oriental et cultiver un partenariat dans lequel les deux parties trouveront des bénéfices. Ceci est à la fois très difficile et très important.

La Russie est une puissance en manque de reconnaissance. Depuis la chute du bloc soviétique, l'Europe et l'Occident ont regardé la Russie comme une puissance régionale, tandis que la politique de Poutine vise à retrouver la fierté du peuple russe et sa reconnaissance en tant que puissance mondiale.

Il est donc indispensable de procéder à une mise à jour des relations avec la Russie, dans le but de la réintégrer dans l'ordre européen et international. Si les Européens considèrent à juste titre que l'annexion de la Crimée et l'occupation du Donbass sont des actes impardonnables, ils échouent cependant à reconnaître leur partie de responsabilité dans l'enlisement du conflit en Ukraine. La perspective d'adhésion à l'OTAN que l'Occident a promise à l'Ukraine a été vue comme un acte d'agression majeur par la Russie dans sa zone d'influence et d'influence historique, et comme une violation de l'équilibre tacite établi à l'issue de la Guerre froide.

Bernard Guetta a récemment présenté des propositions fort intéressantes pour une nouvelle relation avec la Russie⁸². Il note en particulier comment aujourd'hui les Européens peuvent peser dans le débat intérieur russe beaucoup plus que dans le passé et doivent par exemple pousser pour une attitude constructive de la Russie au Belarus, préalable indispensable à toute tentative d'amélioration de nos relations. De la même façon, la Russie devrait accepter des garanties d'indépendance de l'Ukraine, du Belarus, de la Géorgie et de la Moldavie. Mais ceci est aujourd'hui possible et pourrait ouvrir la voie à de nouvelles idées pour cette nouvelle relation.

Une des idées émergées plus récemment, par exemple, vise à octroyer une sorte de neutralité à l'Ukraine pour refonder l'Ostpolitik de l'UE.

Les parties devraient travailler à un statut de neutralité de l'Ukraine, qui assurerait son intégrité territoriale et son indépendance politique. En permettant à l'Ukraine d'établir des accords d'association aussi bien avec l'UE qu'avec la Communauté économique eurasiatique, toutes les parties pourraient y trouver leur compte et les rapports entre l'UE et la Russie seraient considérablement améliorés. En tant que pont entre l'Est et l'Ouest, l'Ukraine pourrait y trouver des perspectives de développement économiques importantes et une opportunité historique de forger un nouveau pacte national entre les populations ukrainiennes et russes de son territoire.

Cette approche pourrait être répliquée afin de remplacer le Partenariat oriental de la politique européenne de voisinage, qui devrait laisser place à une politique trilatérale de l'UE et de la Russie d'une part, en tant que puissances dans la région, et les pays du voisinage partagé (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Moldavie et Ukraine) de l'autre.

⁸² Bernard Guetta, "La Russie et Nous", Bruxelles, Octobre 2020.

Ce n'est que dans le cadre de rapports de voisinage apaisés et sur un pied d'égalité que l'Europe pourra exercer une pression sur la Russie dans le domaine des droits de l'homme et la ramener au respect d'un ordre régional et mondial basé sur le multilatéralisme.

6.3. La Chine et la fin de la naïveté européenne

La Chine est sans doute le plus grand défi que l'Europe doit relever sur la scène internationale. Ce n'est pas un hasard qu'elle soit évoquée à maintes reprises dans différents chapitres de ce rapport. Après une période de candeur envers les intentions de ce pays, les événements à Hong Kong et le massacre des Ouïghours dans la région du Xinjiang obligent les responsables européens à ouvrir les yeux sur ce qui en réalité est devenu un rival systémique. Dans le cadre de sa stratégie de développement, Pékin a l'intention et la capacité d'imposer un ordre mondial et culturel diamétralement opposé à celui que défend l'UE. Il s'agit là d'un défi protéiforme qui vise à assurer le contrôle par la Chine des matières premières et des marchés émergents, en transformant les règles internationales, et particulièrement celles de l'OMC, ainsi que les flux commerciaux et les régimes politiques.

Une étude du *European Council for Foreign Relations* identifie bien les nouveaux enjeux de la relation euro-chinoise⁸³.

Tout d'abord, il est de plus en plus évident que « *la gestion de la pandémie par Pékin a modifié les présupposés européens de longue date sur sa fiabilité en tant qu'acteur en temps de crise et son rapport au projet européen* ». Plusieurs gouvernements européens ont déjà réévalué leur vision de ce à quoi devraient ressembler leurs relations avec la Chine après la crise sanitaire. Avec la mise en place de la nouvelle administration Biden, le moment est venu de procéder à cette réévaluation géopolitique et géoéconomique en Europe et de dialoguer avec les États-Unis de Biden pour essayer de retrouver une meilleure coopération avec Washington dans ce domaine.

Ensuite, la crise du Covid-19 a également augmenté « *les attentes des parlements, des médias et des citoyens européens pour un recadrage de la politique européenne envers la Chine fondée davantage sur des valeurs, de la transparence, et des responsabilités* ».

Aucun « retour à la normale » des relations avec Pékin n'est possible.

Certes, l'Europe a de forts liens commerciaux et industriels avec la Chine. Les entreprises françaises, allemandes comme italiennes y ont délocalisé leur production. L'achat du port du Pirée par la Chine profitant de la crise des dettes souveraines des années 2010 doit être vu comme la création du premier comptoir chinois en Europe. Le premier pas vers la mise en œuvre d'une politique efficace face à Pékin passe donc par une refondation du modèle économique européen dans le but de reconstruire une souveraineté industrielle et économique de l'Union. Voici un autre exemple de comment la stratégie d'Union politique interne et le rôle politique externe de l'Union sont étroitement imbriqués. C'est seulement à travers une Union fédérative et une nouvelle politique transnationale que les États européens peuvent résoudre le dilemme interne et externe de leur autonomie et de leur compétitivité industrielle. L'Union politique devrait mobiliser de façon transversale toutes les ressources dont elle dispose en son sein, et en même temps mobiliser les réseaux globaux et construire

⁸³ Andrew Small, "Définir la rivalité systémique : l'Europe et la Chine au-delà de la pandémie", *European Council for Foreign Relations*, Paris, 2020.

des alliances de type nouveau (également avec des acteurs non étatiques comme les grandes ONG ou les mouvements organisés d'opposition dans les pays totalitaires : pourquoi ne pas dialoguer, par exemple, beaucoup plus avec l'opposition de Hong-Kong ?). Cette participation à travers l'Union à de nouvelles actions globales aurait par ailleurs l'avantage de trouver de nouvelles « ressources politiques » pour régénérer et donner aux États une nouvelle légitimité à leur action sur la scène nationale : encore une fois, l'Union fédérative deviendrait ainsi la meilleure garantie pour les États membres dans un jeu coopératif à somme positive et mettrait en évidence l'hypocrisie d'une conception traditionnelle de la souveraineté, exclusivement liée à la dimension étatique-nationale.

Aujourd'hui déjà, les relations entre l'Union européenne et la Chine sont entrées dans une nouvelle phase. Le marché chinois ne suffit plus à tout justifier et il n'aveugle plus les Européens. Le temps des compromis trop rapides et très naïfs semble être finalement révolu.

Les Européens semblent vouloir réagir à une politique chinoise de plus en plus agressive et déloyale. Oui, la Chine est aujourd'hui avant tout un rival systémique des Européens.

La nouvelle politique européenne envers la Chine demande donc plus de fermeté, préalable indispensable pour rééquilibrer les relations, à commencer par les questions liées aux droits de l'homme.

La fermeté est aussi nécessaire pour le rééquilibrage commercial, qu'il s'agisse de la limitation des transferts de technologie imposés aux firmes étrangères en Chine, ou de la transparence des subventions publiques chinoises. De surcroît, l'Europe devra insister davantage pour obtenir une véritable réciprocité, qui doit devenir un des piliers de sa nouvelle stratégie.

Comme il l'a été justement souligné, « *sur ce sujet comme sur les autres, il ne faut pas s'attendre à une quelconque bonne volonté chinoise. Pour améliorer ses marges de manœuvre et sa position de négociation, l'UE doit au préalable renforcer sa résilience et la capacité de ses États membres à coopérer. Ce n'est qu'ainsi, en assurant en interne la sécurité des chaînes d'approvisionnement en produits essentiels, que l'UE pourra faire de l'accès à son marché intérieur une puissante arme de négociation et se soustraire à la coercition économique chinoise. Mais au-delà de cette ligne économique commune, l'UE devra déterminer une ligne géostratégique et politique plus claire envers Pékin. Si l'Europe veut peser face à cette puissance, elle doit considérer la Chine à la fois comme un partenaire au sein des institutions de la gouvernance mondiale, comme un concurrent économique dans la mondialisation et comme un rival systémique géopolitique. Elle devra parler d'une seule voix* »⁸⁴.

Le levier le plus important dont l'UE dispose face à la Chine est en effet son marché intérieur. Afin d'exercer un pouvoir normatif correspondant au poids de son marché, l'Union européenne devra mettre en place un nouveau système fiscal, ainsi que de nouvelles politiques industrielles et de la concurrence, comme déjà proposé dans ce rapport. Ces politiques devront encourager la relocalisation de la production de biens essentiels et protéger les entreprises européennes de la concurrence déloyale exercée par des entreprises chinoises dopées par les aides d'État de Pékin et une réglementation sociale et environnementale laxiste. Dans les secteurs stratégiques, l'Europe ne doit pas avoir peur d'instaurer le principe de préférence européenne dans ses marchés publics et un contrôle des investissements directs étrangers, dont seraient exclus les secteurs stratégiques.

⁸⁴ Ernst Stetter, « La Chine et l'Europe : la fin de la naïveté ? », *Fondation Jean Jaurès*, Paris, 2020.

6.4. Une Nouvelle Europe en Afrique

L'Afrique renferme un potentiel de développement et de croissance sans égal au monde et elle reste l'objet des convoitises de la plupart des puissances mondiales. Principalement, la Chine y impose sa présence à travers une politique de développement très intéressante à court terme pour les gouvernements africains car, contrairement à l'aide européenne, elle n'est accompagnée d'aucune forme de conditionnalité politique ou de respect des droits de l'homme. Cependant, elle revêt des modalités qui visent à accroître la dépendance économique et financière des États bénéficiaires vis-à-vis de Pékin.

L'Europe, et les États européens, peinent en revanche à articuler une politique envers l'Afrique. Malgré un long historique d'accords de coopération entre l'UE et l'Afrique, qui commence en 1963 avec la Convention de Yaoundé et se prolonge depuis avec les accords de Lomé et de Cotonou, l'effectivité de l'approche européenne n'a fait que se dégrader au cours des décennies.

Pour la rétablir, l'Union politique doit abandonner la stratégie « donneur/bénéficiaire ».

Il est de plus nécessaire que les anciennes puissances coloniales européennes règlent leurs comptes avec leur passé, afin de permettre une meilleure coordination des politiques extérieures et notamment du soutien fourni par l'Europe aux efforts de reconstruction des structures étatiques dans plusieurs pays africains. La fin du franc CFA annoncé par Emmanuel Macron en décembre 2019, par exemple, est un développement très positif. Le but d'une approche européenne vers l'Afrique devrait consister à assurer l'indépendance des pays africains, à travers le renforcement de leurs capacités de gouvernement, de sécurité collective et leur autonomie alimentaire.

Pour y parvenir, Nicolas Baverez résume bien ce qu'il est possible et nécessaire de faire selon plusieurs observateurs. Tout d'abord, nous devons proposer une cogestion des mouvements de population avec une aide pour l'accueil des réfugiés, en contrepartie du contrôle des frontières, du démantèlement des filières illégales d'immigration et de la réadmission des déboutés du droit d'asile. Ensuite, l'Union devrait s'engager dans la négociation d'un accord entre le grand marché européen et la zone continentale de libre-échange africain, pour promouvoir les échanges et définir un cadre protecteur pour les investissements privés dans une logique transnationale. De surcroît, la réponse européenne à la stratégie africaine de la Chine passe aussi par un financement massif des infrastructures dans l'eau, l'énergie, les transports, la finance et le numérique. Aider le développement africain requiert aussi de soutenir l'éducation et la formation professionnelle, pour améliorer l'employabilité des actifs comme la compétitivité des entreprises. Enfin, nous devons renforcer les États africains et la coopération dans la lutte contre le djihadisme.⁸⁵ L'Union politique devrait finalement admettre qu'il n'y a pas de développement sans sécurité : le partenariat militaire contre les islamistes au Mali est seulement un exemple des nouvelles actions à mener à l'avenir.

Sans doute, nous devons rattraper le temps perdu. 2020 devait être l'année de la relance de la relation Europe-Afrique. Or, très peu s'est passé. En 2021, nous devons entrer dans une nouvelle phase concernant l'Afrique. La relation n'a jamais été véritablement équitable. Les

⁸⁵ Nicolas Baverez, « Le regard de l'UE doit se trouver vers l'Afrique », *Le Point*, 29 novembre 2019 (consulté le 30/07/2020 https://www.lepoint.fr/editos-du-point/nicolas-baverez-le-regard-de-l-europe-doit-se-tourner-vers-l-afrique-29-11-2019-2350366_32.php)

Européens ont toujours assumé la posture de mentor vis-à-vis des Africains. Cela doit changer. Mais il faudra aborder avant tout trois questions essentielles.

La première concerne un nouvel équilibre des relations commerciales, qui doit évoluer, tandis qu'elle est encore basée sur l'exportation africaine de matières premières et l'exportation européenne de produits finis. L'Afrique peut devenir un leader global dans les domaines des énergies renouvelables et de l'agriculture durable.

La deuxième porte sur la coopération en matière migratoire : il faut ouvrir un débat sur une nouvelle stratégie " *more for more* ", suivant laquelle la coopération bilatérale, en termes commerciaux et d'aide au développement, peut s'intensifier en échange de plus de coopération dans la gestion des flux migratoires. Et il faut avoir aussi le courage, finalement, de dire « non » à l'argent aux dictateurs, en distinguant entre aide au développement, qui doit nous aider aussi à promouvoir les valeurs fondamentales, et aide humanitaire, qui ne peut jamais être conditionnée.

La troisième concerne la suspension, voire la restructuration, de la dette africaine dans la stratégie post-Covid-19 pour éviter une nouvelle grave crise de la dette, ce qui demande une décision coordonnée entre UE, FMI, Banque Mondiale et G20.

Il s'agit de thèmes très sensibles, qui pourraient véritablement transformer la relation Europe-Afrique et devraient donc être débattus au sein de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*.

6.5. Retour dans la Méditerranée

La Méditerranée n'est pas un ensemble uniforme. Elle constitue un point de rencontre de trois blocs géostratégiques bien différenciés, marqués par chacun de ses accès : l'Union européenne, y compris ses pays candidats, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. À cela s'ajoutent les intérêts de pays non riverains, qui trouvent dans la Méditerranée des intérêts différents et souvent divergents, tels que la Russie, les États-Unis ou, depuis plus récemment, la Chine.

De nombreuses tentatives ont été mises en place depuis longtemps pour unifier la Méditerranée au sein d'un ensemble politique unique. Le processus de Barcelone, initié en 1995, et ensuite l'Union pour la Méditerranée, n'ont apporté que de modestes résultats, notamment dans les pays du Maghreb. L'Europe reste finalement absente et, malgré sa dépendance géographique, ne fait que subir les phénomènes qui traversent la Méditerranée de part et d'autre en jouant, au mieux, un rôle humanitaire.

Il semble difficile au vu de l'hétérogénéité des États qui bordent cette mer, d'aboutir à une politique unique dans le court ou moyen terme et qui permette de relever les défis économiques, humanitaires et sociaux de la région.

Une Europe « puissance » devra avant tout faire face aux principaux défis dans le court terme. La Russie joue un rôle en Syrie et en Libye. La Turquie alimente et utilise à son avantage les tensions en Libye dans le but de disposer de nouveaux moyens pour faire pression sur l'Europe et manipuler la crise migratoire comme un outil géopolitique. La Chine renforce sa présence aussi. Le désengagement américain dans la région laisse l'Europe seule. Tout comme pour les défis sur le flanc Est, l'ensemble de l'UE doit se saisir de son rôle en Méditerranée,

afin d'y faire face d'une seule voix et avec toute la puissance politique, commerciale et militaire nécessaire pour défendre ses intérêts vitaux. Oui, surtout dans le Méditerranée, il devient urgent de développer une nouvelle puissance européenne à travers une Union politique.

Ce qui demande également de dépasser des hypocrisies et des ambiguïtés qui ne sont guère constructives.

Un exemple de très court terme ? Les visées néo-ottomanes de la Turquie. La liste est longue et bien connue : intervention en Libye y compris par le contrôle des garde-côtes, les tensions avec Chypre et la Grèce, les relations selon plusieurs observateurs ambiguës avec ISIS-DAESH, l'attaque contre les kurdes dans la campagne contre Daesh, la gestion « tactique » des flux migratoires, qu'elle ouvre et ferme suivant ses convenances, pour terminer avec les insultes et accusation d'islamophobie du président Erdoğan contre le président Macron.

L'UE et la Turquie doivent mettre fin au processus d'adhésion et repartir (à l'avenir, avec un nouveau gouvernement à Ankara) sur les bases d'un accord d'association de nouvelle génération. À un moment où Erdoğan n'a plus aucune intention de rejoindre l'UE, un processus d'adhésion bloqué lui laisse les mains complètement libres, étant donné qu'il bénéficie des avantages du statut d'État candidat sans véritablement être soumis à aucune forme de conditionnalité de la part de Bruxelles.

6.6. Une Union de la défense

Ce tour géographique et thématique des principaux enjeux internationaux auxquels une nouvelle Union politique doit apporter des réponses démontre que le développement des moyens militaires et de défense de l'Union européenne est un élément indispensable pour garantir la souveraineté européenne.

Le contexte international dans lequel s'inscrit la politique de défense de l'UE n'a rien à voir avec la situation que nous vivions en 1949 lors de la création de l'OTAN. Le débat actuel et les critiques envers l'OTAN sont avant tout la conséquence de la fatigue d'une organisation inapte à concilier la complexité d'intérêts sécuritaires, mais également économiques et géopolitiques qui s'entremêlent et souvent se contredisent.

Les Européens doivent revoir le niveau d'ambition de la Politique Sécurité et de Défense Commune (PSDC), inutilement amoindri lors de sa création, et poursuivre la réflexion sur la complémentarité entre l'OTAN et l'Union européenne, qui trouverait un rôle plus autonome et plus vaste à jouer dans la défense des intérêts sécuritaires européens. À moyen terme, la transformation de la PSDC en une véritable politique de défense, dotée d'une armée et de capacités pour contrer les menaces hybrides afin de faire face aux nouveaux défis globaux, est incontournable pour une véritable autonomie stratégique européenne.

Dans le court terme, les gouvernements des États membres pourraient élaborer un *Livre blanc européen* à travers un processus dynamique visant à forger une vision globale des risques et des menaces.

Du point de vue opérationnel, il est urgent que les États européens assurent une plus grande cohérence des dépenses en matière de défense, en augmentant la coopération européenne et en supprimant les duplications inutiles. La politique d'achats et d'industrie de la défense doit viser à une interopérabilité plus importante, dans le but d'assurer la complémentarité des armées. Nous devons mettre en place au plus vite tous les projets de la Coopération

structurée permanente lancée en décembre 2017 et tirer le plus grand profit du Fonds européen de défense afin de jeter les bases de la prochaine étape dans la construction d'une véritable défense commune, qui doit viser à donner à l'UE les moyens de mener des actions coercitives là où ses intérêts vitaux sont en jeu.

Un groupe dynamique d'États devrait aller jusqu'au bout de la logique du Traité de Lisbonne, qui autorise une avant-garde de pays à partager une partie de leurs capacités militaires, de leur intelligence et de leurs ressources pour atteindre des objectifs communs de défense et de sécurité. Dans ce contexte, on pourrait penser à la création d'unités militaires permanentes de l'UE sur une base volontaire, ce qui serait parfaitement possible dès à présent sans aucune modification des traités.



7. Sauver Schengen et dépasser Dublin

La gestion des frontières, de l'asile et des visas a toujours été une fonction régalienne de l'État, et donc un domaine de prédilection pour une approche intergouvernementale de l'Union. Ceci explique, en partie, les nombreuses difficultés pour trouver des solutions au niveau européen et la résistance presque instinctive des gouvernements.

Cependant, il est évident que la migration et l'asile sont des politiques majeures dans la construction d'un espace de libre circulation en Europe. Notamment depuis 2015 et 2016, l'augmentation des flux migratoires vers l'Europe provoquée par une instabilité croissante dans notre voisinage a mis l'espace Schengen et la stabilité politique à l'intérieur de l'UE à rude épreuve. La crise migratoire a mis en relief des divergences fondamentales entre les États membres sur ce sujet. Certains États ont des visions presque opposées sur le rôle que doit avoir l'Union européenne dans ce domaine. Au moment où la solidarité aurait dû être au rendez-vous afin de permettre une gestion cohérente, juste et humaine des flux migratoires, les gouvernements de certains pays d'Europe centrale et orientale ont refusé catégoriquement de prendre leur part de la responsabilité. Au clivage déjà connu entre pays du Nord, contributeurs nets au budget de l'UE, et du Sud, bénéficiaires nets, s'est ajoutée une nouvelle division de l'Europe. Celle-ci s'opère entre pays de l'Ouest, sous pression des flux de migrants, et de l'Est, refusant de contribuer à leur accueil.

Catherine Wihtol de Wenden est à juste titre catégorique sur la nécessité d'agir au niveau européen : *“face au décalage entre les mécanismes européens de maîtrise des flux migratoires et les réalités qui se dessinent, la communautarisation des décisions européennes est un instrument plus performant que les politiques étatiques pour y répondre mais elle reste empreinte de bien des confusions et des hypocrisies”*⁸⁶. Encore une fois, l'hypocrisie de la souveraineté nationale empêche l'émergence de politiques réellement efficaces : et en fin de compte, derrière l'invocation des pouvoirs régaliens se cache un aveu d'impuissance nationale.

En outre, il s'agit d'un défi de crédibilité pour l'UE. Selon Dusan Sidjanski, *« cette manifestation tragique d'une grande puissance économique de 500 millions d'habitants impuissante face à quelques millions de réfugiés et de migrants portera gravement atteinte à sa crédibilité. Elle renforcera la mémoire d'une Union qui préfère oublier des projets inachevés, comme l'Union économique qui devait succéder à l'Union monétaire, ou l'agence Frontex qui devait surveiller les frontières de l'Europe. Ces oublis, combinés à une lenteur à prendre et à mettre en œuvre les décisions et les diverses divisions internes représentent les nombreuses douleurs de croissance dont souffre l'Union européenne et qui sont mises en évidence en temps de crise »*⁸⁷.

⁸⁶ Catherine Wihtol de Wenden, « L'Europe, un continent d'immigration malgré lui », Strates [En ligne], 15 | 2008, mis en ligne le 04 mars 2013, consulté le 15 septembre 2020.

<http://journals.openedition.org/strates/6530> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/strates.6530>

⁸⁷ Dusan Sidjanski, *Europe's Existential Crisis. Facing the Threats and Challenges*, op. cit. Texte original en anglais.

C'est seulement avec de vraies politiques européennes que nous pourrons gérer l'immigration. Avec des réponses nationales, nous continuerons à subir aussi bien l'immigration que les trafiquants de démagogie à bon marché, comme Marine Le Pen et Matteo Salvini, qui spéculent sur ces tragédies sans offrir aucune vraie solution. Ils jouent sur les peurs, ils jouent sur nos vies et avec nos libertés. Nous ne pouvons ni ne devons le leur permettre, parce que nous, Européens, avons déjà payé dans notre histoire un prix trop élevé aux nationalismes et aux populismes.

Et pourtant, pendant la crise, l'art. 77 TUE a été violé de façon flagrante : il affirme le principe de solidarité en matière d'asile et immigration. Il faut aussi reconnaître que l'absence et les erreurs de l'Union dans la crise migratoire de 2013, 2014, 2015 ont énormément favorisé la montée des mouvements nationalistes et populistes dans les pays les plus exposés aux flux, notamment en Italie.

L'histoire de l'Europe est l'histoire d'un peuple capable de prendre la mer pour chercher de nouvelles routes en son sein et loin des terres connues. C'est la mer qui a guidé Ulysse dans son odyssée vers Ithaque, véritable mythe constitutif d'une communauté, justement européenne. Et c'est Ulysse qui a fait des déplacements une raison d'être. C'est pour cela que nous ne pouvons accepter d'assister à une tragédie comme celle de Lampedusa, que nous ne pouvons laisser la Méditerranée, la mer d'Europe, devenir la « mer morte », un cimetière de l'égoïsme, de l'indifférence des Européens et de l'absence d'Union. Qui sont ces milliers de morts ? Ce sont avant tout des vies perdues. Des vies nues, abandonnées à un destin cruel pour le seul désir de retrouver une espérance, ou plus souvent la simple survie. Des hommes, des femmes, des enfants fuyant leur terre natale, poussés par le désespoir, la faim et la guerre. Nous devons tous faire un effort.

La réponse est très simple. Nous sommes la réponse. C'est nous, l'Europe, la société occidentale, basée sur les droits et sur la liberté, sur l'égalité et sur l'accueil. Les migrants, depuis les côtes libyennes, lèvent les yeux et regardent vers l'Europe, en réalité ils nous regardent. Ils regardent ce que nous sommes. Et ce que nous sommes devenus. Pour les mêmes raisons, avec des réactions opposées, les migrants veulent bénéficier de notre liberté tandis les sanguinaires islamistes, européens ou du Moyen-Orient, veulent la détruire, à Alep comme à Conflans et Nice.

Les « solidarités de fait » dont parlait Robert Schuman peuvent aujourd'hui se mesurer dans d'autres contextes : l'immigration est sans doute le principal. Si l'Union européenne existe – et surtout si elle souhaite continuer à exister –, elle doit faire preuve de solidarité face à la vraie, la grande urgence de notre époque, comme cela a été souligné par le président de la République italienne, Sergio Mattarella : la question migratoire.

Nous devons y penser attentivement. Il n'a pas été facile, pour les Français et pour les Allemands, de mettre de côté la haine mutuellement entretenue pendant des décennies pour agir ensuite ensemble au nom de la solidarité. Mais le lancement de ce processus a permis à l'Europe de naître. C'est pour cette raison que nous avons besoin de *reformuler le concept de solidarité*, dans une vision réactualisée, une solidarité des droits et du civisme. Un nouveau concept de solidarité basé sur la prise de conscience que le phénomène des migrations ne se résoudra qu'ensemble. Aujourd'hui, nous avons besoin de relancer notre histoire en nous

montrant solidaires les uns envers les autres, et surtout en nous montrant humains face à ce que nous voyons.

Pour sauver Schengen, pour assurer un bon fonctionnement de la libre circulation dans l'espace européen, il est essentiel développer une nouvelle stratégie pour reprendre le contrôle sur l'immigration. Et pour mieux gérer la question du droit d'asile, il faut dépasser les règles de Dublin.

Depuis 2015, l'UE a mis en place de nombreuses mesures afin de faire face à la pression migratoire. Toutefois, plus qu'une politique de migration et d'asile cohérente, ces mesures constituent un *patchwork* de solutions partielles, incomplètes et parfois contradictoires.

Afin de sauvegarder la stabilité politique à l'intérieur de l'UE et de garantir les droits des migrants, il est impératif que les Européens articulent une politique fondée sur trois piliers majeurs : la refonte du régime d'asile européen commun, une coopération renforcée avec les pays d'origine et de transit et la mise en place d'une cogestion des frontières extérieures de l'UE entre les États membres concernés et le niveau européen.

L'UE a apporté aux États membres les plus touchés par l'arrivée de migrants un soutien financier et opérationnel⁸⁸ important, notamment par le biais du budget européen, du déploiement de personnels et d'équipements et du nouvel instrument de soutien d'urgence⁸⁹. Toutefois, les échecs persistants de la réforme de la politique d'asile européenne ont mis en évidence une crise de solidarité difficile à résoudre.

Il est également nécessaire de progresser dans l'harmonisation des systèmes d'asile des 27 États membres. En plus d'adopter de nouvelles réformes au niveau européen, les gouvernements nationaux devraient aussi mettre en place des procédures d'asile plus rapides et plus efficaces. Des procédures d'asile prolongées et différenciées entraînent non seulement un traitement inégal de cas d'asile similaires, mais augmentent aussi le risque de fuite du pays de première arrivée si les perspectives d'asile sont jugées meilleures dans un autre pays de l'UE. De plus, ces procédures trop complexes et variées peuvent entraver l'intégration des personnes qui ont besoin de protection, et ralentir d'autant plus le retour dans les pays d'origine des personnes qui n'ont pas de demande valable de résidence légale au sein de l'UE⁹⁰. Cela donne lieu trop souvent à des abus, avec des migrants économiques qui profitent de la complexité et de la lenteur de ces procédures. Avec des règles d'asile et des procédures plus rapides et harmonisées, il sera plus simple pour l'Europe de s'assurer que les personnes éligibles à la protection internationale puissent continuer d'en bénéficier.

Depuis la crise de 2015, le Parlement européen a constamment demandé la création d'un mécanisme à la fois automatique et légalement contraignant afin de répartir équitablement des demandeurs d'asile entre tous les États membres de l'UE⁹¹. De surcroît, les députés

⁸⁸ European Commission Factsheet: Migration: Solidarity within the EU
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_19_6076

⁸⁹ European Parliament legislative train: Emergency support mechanism for the refugee crisis.
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-emergency-support-mechanism-for-the-refugee-crisis>

⁹⁰ Hainmueller, Jens & Hangartner, Dominik & Lawrence, Duncan. (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science Advances*. 2.

⁹¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_FR.html

européens ont appelé à limiter l'accès aux fonds européens pour les pays non coopératifs, notamment dans son rapport sur la refonte du règlement de Dublin d'octobre 2017⁹².

La présidente de la Commission, Ursula Von der Leyen, a clairement indiqué dans son premier discours sur l'état de l'Union⁹³ que les États membres qui remplissent leurs obligations en matière d'accueil des demandeurs d'asile et ceux qui sont les plus exposés doivent pouvoir compter sur la solidarité de l'ensemble de l'UE. En septembre 2019, elle avait également souligné que le nouveau système d'asile de l'UE "*devrait inclure la recherche de nouvelles formes de solidarité et devrait garantir que tous les États membres apportent une contribution significative*"⁹⁴. Le vice-président de la Commission Margaritis Schinas avait également déclaré que le nouveau pacte sur l'asile et la migration comprendrait un "*système de solidarité permanent et efficace*" pour répartir les demandeurs d'asile entre les pays de l'UE⁹⁵. La Commission européenne a donc présenté un nouveau pacte sur l'asile et la migration le 23 septembre 2020.

Désormais, nous prenons conscience des erreurs du passé : le désespoir des pays côtiers face à l'afflux de demandeurs d'asile, la difficile et dangereuse traversée de la Méditerranée de ces derniers, l'absence de réponse commune face à cette crise humanitaire. Le « *Pacte européen sur la migration et l'asile* » repose sur un triptyque : des procédures plus efficaces, des responsabilités partagées et une solidarité plus équitable entre les pays membres, une coopération avec les pays tiers renforcée. Ce n'est pas le dépassement de Dublin, mais cela peut le rendre plus intelligent. Des questions restent ouvertes. Prudence est mère de sûreté, et le diable, dans les détails. Ce Pacte apparaît tout de même comme une base pour mener à une politique concrète, plus en phase avec nos besoins et les réalités sur le terrain.

Nous pouvons et devons faire la différence sur des points clés.

Il faudrait reprendre ce qui a fonctionné. L'Accord de Malte de septembre 2019, interrompu en raison de la crise sanitaire, prévoyait une redistribution automatique des personnes sauvées en mer. Pour quelques semaines, cet accord a montré la bonne voie : approfondissons cette solution. Il y a par ailleurs un nœud politique essentiel que nous devons résoudre, autour de la question des frontières. Les pays avec des frontières extérieures invoquent le soutien européen car, affirment-ils justement, il s'agit de frontières extérieures communes, et pas simplement nationales. Les autres pays invoquent plus de responsabilité de la part des pays ayant des frontières extérieures, car ils subissent les mouvements secondaires des immigrés irréguliers qui profitent de la liberté de circulation.

La solution est connue, mais elle demande de dépasser hypocrisies et résistances plus ou moins explicites. Si la frontière est commune, elle doit être gérée avec des instruments communs : il faut donc mettre en œuvre rapidement un corps de police des frontières européennes véritablement fédéral, à savoir qui prenne en charge complètement la gestion des frontières de l'UE. Ceci touche au cœur du régalien et doit faire face à des inerties dans les pays le plus exposés, dans lesquels les ministères de l'Intérieur font une résistance passive.

⁹² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_FR.html

⁹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655

⁹⁴ European Commission, Ylva Johansson Mission letter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-ylva-johansson_en.pdf

⁹⁵ EU Observer, "New EU migration pact 'to keep people in their country'": <https://euobserver.com/migration/149417>

Comment les surmonter ? En leur donnant l'assurance qu'ils ne deviendront pas de grands centres d'accueil de migrants irréguliers n'ayant pas droit à l'asile et devant être renvoyés dans leur pays d'origine, et de demandeurs d'asile qui en réalité souhaitent aller dans d'autres pays européens. L'instauration d'un corps de police européen doit donc aller de pair avec une redistribution automatique de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile et avec une action beaucoup plus efficace pour le retour et les réadmissions dans les pays d'origine. Celle-ci est la base politique indispensable d'une réforme possible, sur laquelle cependant les dernières propositions de la Commission n'offrent pas de réponses claires et convaincantes.

Nous devons être ambitieux avec les pays d'origine et renforcer le dialogue avec ceux qui ne coopèrent pas pleinement en matière de migration. Nous devons notamment renforcer de façon plus efficace les fonds de l'UE pour le développement et la politique des visas aux responsabilités partagées des pays d'origines, notamment sur la question du retour obligatoire.

Il faut aussi le retour volontaire. L'Union européenne donnerait la possibilité au migrant économique débouté de retourner dans son pays d'origine moyennant une aide financière afin d'entamer un nouveau projet professionnel. Il existe déjà de bonnes pratiques dont nous devons nous inspirer. Par exemple, on pourrait envisager des projets-pilotes dans le contexte des futurs plans de coopération entre UE et Afrique. En fait, la meilleure façon de gérer le phénomène migratoire c'est la promotion du développement. Moyennant l'implication d'acteurs étatiques et non-étatiques (ONGs, institutions internationales, Ministères nationaux), ces programmes devraient promouvoir l'investissement dans l'agriculture durable, dans la formation entrepreneuriale et dans l'éducation dans les pays africains. Tout cela va créer de nouvelles opportunités pour les jeunes, en diminuant les incitations à migrer vers l'Europe illégalement.

Enfin, nous devons reprendre le contrôle sur la migration économique avec de nouvelles routes légales et renforcer la gestion des frontières externes avec le déploiement rapide du Corps européen de garde-frontières, mesure qui était déjà l'une des principales priorités de la présidence italienne de l'UE en 2014 et qui devrait représenter un des piliers de la refonte de Schengen. Certains pays, comme la Hongrie, la République Tchèque et l'Autriche ont déjà fait part de leur opposition. On connaît bien leurs arguments, loin de l'esprit et de la lettre des traités : le principe de solidarité n'est pas une option, c'est un principe fondamental et contraignant pour tous suivant les traités UE. À cause de l'égoïsme de certains et de la myopie de plusieurs durant de la crise, la Méditerranée s'est transformée en un cimetière des valeurs européennes. Une nouvelle Union politique devrait faire en sorte qu'elle devienne le lieu de notre Renaissance.



8. Quels Traités pour quelle Union ?

Dans ce rapport, nous avons identifié des domaines prioritaires autour desquels construire une Union politique.

Nous avons évoqué des priorités qui peuvent être abordées dans le cadre des traités actuels, à l'initiative politique de certains leaders et forces politiques et d'un groupe dynamique de pays partageant une ambition et une vision politiques communes. C'est le cas du marché unique numérique et durable, de la finance verte pour l'Europe ou plus généralement des initiatives législatives et politiques transnationales pour la mise en œuvre du *Green New Deal* européen. On peut aborder ces thèmes à 27, en suivant dans la plupart de cas la procédure législative ordinaire.

D'autres priorités peuvent entraîner le recours à des clauses « de flexibilité » spécifiques existant dans le traité. C'est le cas des clauses dites « passerelle », permettant d'élargir le champ de la procédure législative ordinaire (et donc de réduire les possibilités de veto) et accordant la possibilité à un groupe d'au moins 9 pays d'aller de l'avant dans une Union plus étroite qui resterait ouverte aux autres États membres. C'est le cas par exemple de la fiscalité, de la politique étrangère ou de la défense.

Mais la question se pose de savoir si l'on peut faire un recours généralisé aux clauses de flexibilité ou si, pour fonder une véritable Union politique, il ne serait pas nécessaire, soit de réviser les traités actuels soit de négocier un nouveau traité de droit international avec des effets directs sur le système européen entre pays qui partagent cet objectif.

Il est donc utile de passer en revue les différentes possibilités juridiques.

8.1. Une Union Politique flexible

Depuis la réforme de Lisbonne, les traités européens prévoient des *clauses passerelles* de deux types. Le premier type permet de passer du vote à l'unanimité au Conseil au vote à la majorité qualifiée. L'autre type de clause passerelle permet de passer d'une procédure législative spéciale (qui requiert l'unanimité) à une procédure législative ordinaire. Il y a six clauses passerelle sectorielles, c'est-à-dire que leur activation n'affecte que les décisions prises dans un domaine spécifique. Une clause passerelle générale permet au Conseil européen d'étendre la majorité qualifiée et la procédure législative ordinaire à l'ensemble des actes législatifs de l'UE, à l'exclusion des décisions portant sur le domaine militaire. L'activation de toute clause passerelle requiert un vote unanime au Conseil ou au Conseil européen.

L'activation par le Conseil européen de la clause passerelle générale afin d'appliquer la procédure législative ordinaire à tous les actes de l'UE serait un grand pas vers plus d'efficacité et de démocratie. Ceci débloquerait d'importantes réformes et permettrait de développer de nouvelles politiques européennes, comme dans le domaine de la migration économique.

Les *accords interinstitutionnels* offrent aussi à l'Union européenne la possibilité d'améliorer son fonctionnement institutionnel sans modifier les traités. Il s'agit généralement d'accords à deux, entre Parlement et Commission, ou à trois, en incluant le Conseil ; ils ont été souvent utilisés dans le passé, de la procédure budgétaire à la « comitologie », fondés avant tout sur le principe de coopération loyale et suivant lesquels les institutions peuvent améliorer l'efficacité, la transparence, la rapidité et finalement la légitimité du fonctionnement de

l'Union. La question du droit d'initiative du Parlement européen, par exemple, pourrait être abordée à travers la révision de l'accord-cadre entre Commission et Parlement de 2010. Si le Parlement à la majorité absolue demande à la Commission de prendre une initiative législative et confirme cette demande après trois mois, la Commission s'engage à donner une suite législative directe à la demande du Parlement. C'est seulement une illustration des possibilités offertes par les accords institutionnels.

Dans le domaine de la politique étrangère, les traités prévoient des mécanismes visant à rendre plus simple la prise de décisions. Selon l'article 31.2 TUE, le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée dans les cas suivants :

- Lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union ;
- Lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du Haut Représentant ;
- Lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union.

Il faut ensuite rappeler les clauses de « flexibilité » et de « différenciation ». Elles n'ont été utilisées jusqu'ici que pour des solutions très spécifiques, comme par exemple le brevet européen ou le parquet européen. La question se pose de savoir si le projet d'Union politique ne pourrait pas être basé sur un recours systémique et généralisé à ces clauses qui permettent à un nombre limité de pays d'avancer sur la voie de l'intégration politique. Certes, une solution de ce genre aurait le grand avantage de pouvoir déclencher une nouvelle dynamique fédérative et inclusive à l'intérieur de l'ordre juridique européen, en mettant ces clauses au service d'une nouvelle vision politique pour l'Union et sans aucune révision formelle des traités. Mais il faut constater que cette voie n'a jamais été vraiment suivie. Nous devons donc analyser les volontés politiques, les limites juridiques et le potentiel politique de cette approche.

Les *coopérations renforcées* (titre IV TUE et titre III TFUE) permettent de mettre en place des initiatives ponctuelles entre des sous-ensembles d'États sous certaines conditions. Premièrement, ces coopérations renforcées ne peuvent porter que sur les compétences partagées de l'Union. Deuxièmement, elles doivent contribuer à atteindre les objectifs de l'Union et doivent respecter le cadre institutionnel unique. Troisièmement, au moins neuf États membres doivent y participer. Enfin, ces coopérations renforcées ne peuvent pas affecter les droits et les obligations des États membres qui n'y participent pas. La coopération structurée permanente (article 46 TUE) est un mécanisme très similaire qui s'applique uniquement aux questions militaires.

La coopération renforcée pourrait donc, par exemple, être utilisée afin de mettre en place une collaboration plus étroite entre un groupe d'États membres dans le cadre de la nouvelle politique d'asile et de migration européenne, fondée sur les bases de l'accord de Malte pour la répartition des demandeurs d'asile. D'autres domaines d'application pourraient être le transport et les réseaux transeuropéens, la santé publique et l'énergie.

Il y a cependant des limitations claires aux coopérations renforcées. D'une part, la clause de l'article 327 TFUE conditionne les coopérations renforcées au respect des compétences, des

droits et des devoirs des États qui n’y participent pas. La formulation très vague de cet article offre à ces derniers un cadre très large pour contester la validité d’une coopération renforcée généralisée⁹⁶. Ceci constitue l’un des obstacles au succès de la coopération renforcée sur la taxe sur les transactions financières, qui après quatre ans de négociations, se trouve toujours au point mort. En effet, la politique fiscale se prête mal à la coopération renforcée au sein d’un marché unique où les capitaux circulent librement.

D’autre part, l’obligation d’ouverture à tous les États membres qui souhaiteraient y participer (article 328 TFUE) constitue une arme entre les mains des États ayant un intérêt à empêcher son bon fonctionnement. Surtout dans les domaines où l’unanimité est requise, un État membre pourrait souhaiter participer à la coopération renforcée afin de forcer les autres États à un compromis au rabais⁹⁷. Ce deuxième obstacle pourrait être cependant dépassé si un groupe dynamique de leaders indiquaient dès le départ de façon suffisamment détaillée les objectifs politiques poursuivis, ainsi que les initiatives politiques et législative nécessaires et les ressources à mettre à disposition pour cette initiative.

Un *Livre Blanc pour l’Union Politique* basé sur les coopérations renforcées serait parfaitement envisageable. Il pourrait aider à dépasser les principaux obstacles juridiques et aurait l’avantage d’impliquer dès le départ le système institutionnel de l’UE dans son ensemble.

Une série de principes, parfois tacites, ont permis à l’Union d’éviter le risque de dislocation. Le cadre institutionnel unique est la première garantie de la cohésion de l’UE. Les intégrations différenciées doivent être gouvernées par les mêmes institutions et selon les principes juridiques et l’acquis de l’UE. De plus, le principe d’ouverture à tous les États membres devrait être concilié avec celui de la coopération loyale, afin d’éviter que l’ambition des initiateurs d’une coopération ne soit revue à la baisse. L’expérience démontre donc qu’une géométrie variable peut contribuer à atteindre les buts du projet européen, même lorsque tous les États membres ne sont pas prêts ou ne souhaitent pas, ou pas encore, franchir certains pas.

Comme le souligne Clément Beaune, l’actuel secrétaire d’État français aux Affaires européennes, trois Europe se dessinent de plus en plus nettement au sein de l’Union européenne actuelle⁹⁸. Premièrement, une Europe des valeurs démocratiques et de fondement de la communauté d’état de droit européenne, héritière des traités de 1957. Deuxièmement, l’Europe du Marché unique, auquel sont en passe de se confondre l’espace Schengen et l’euro. Enfin, une Europe de la défense naissante, fondée sur l’Initiative européenne d’intervention lancée en 2017 sur proposition du Président de la République française Emmanuel Macron. Cette Europe de la défense devra être repensée à l’aune du Brexit, puisque l’ancrage européen du Royaume-Uni dans ce domaine est un intérêt géostratégique partagé essentiel.

Une refondation politique et institutionnelle devrait viser à reforger le consensus autour de la mission de l’UE. Il est en revanche très improbable que cette refondation puisse être menée à 27, ou en tout cas, pas à travers une proposition qui s’appliquerait à tous de la même façon. Il sera nécessaire de mieux accommoder une intégration de plus en plus différenciée, tout en

⁹⁶ Giulia Rossolillo, “Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto”, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014

⁹⁷ *Idem*

⁹⁸ Clément Beaune, “L’Europe par-delà le COVID-19”, in *Covid19: à bas la mondialisation, vive l’Europe?*, Politique Etrangère, éd. IFRI, automne 2020, Paris

évitant la dislocation. Comme l'a constaté Dusan Sidjanski « *Il est temps d'admettre que l'UE a un besoin urgent d'un noyau fédérateur dynamique dotée de pouvoirs souverains si elle doit être revitalisée, avec d'autres Membres qui ont le désir de suivre le même chemin* »⁹⁹.

À long terme, on devrait articuler l'existence d'une Europe du marché unique avec celle d'une communauté politique européenne, tout en organisant de nouveaux partenariats avec les États tiers européens non-membres de l'UE, à commencer par le Royaume-Uni et la Suisse. En effet, cette nouvelle réforme institutionnelle et politique devrait aussi être l'occasion de repenser l'architecture politique continentale. L'élargissement aux Balkans occidentaux devra être le dernier : ceci devra aussi donner une réponse claire à la question des « frontières de l'UE ». En parallèle et en perspective, nous devons organiser des partenariats spéciaux avec cette Europe du Conseil de l'Europe et avec ces États qui n'ont pas vocation à devenir membres de l'Union, mais avec qui nous devons repenser nos relations dans une optique non seulement de développement et de sécurité continentale, mais aussi de nouveau bloc régional sur la scène mondiale.

8.2. Une véritable Union politique

Dans le cadre actuel, il est possible de modifier les traités à travers deux procédures différentes (article 48 TUE) :

La *procédure de révision simplifiée* : elle vise à modifier l'étendue des politiques internes et les moyens mis à disposition de l'UE pour les mettre en place (Partie Trois du TFUE). Cette procédure ne peut pas être utilisée pour modifier les compétences de l'UE et prévoit un mécanisme de négociation et de signature allégé.

La *procédure de révision ordinaire* : elle vise à modifier tous les aspects des traités, y compris les objectifs et les compétences de l'UE, ainsi que ses institutions, la typologie d'actes juridiques et les méthodes de prise de décision. La procédure de révision ordinaire doit passer par la tenue d'une Convention composée des chefs d'État et de gouvernement, ainsi que de représentants des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, la procédure de révision simplifiée a été utilisée une fois pour permettre la création du Mécanisme Européen de Stabilité à travers une modification de l'article 136 TFUE.

Une réforme des traités par la procédure simplifiée pourrait être utile pour réaliser certaines politiques évoquées dans ce rapport. À titre d'exemple et de façon non exhaustive, l'on peut citer les cas suivants. Dans le domaine de la politique d'immigration : on pourrait éliminer l'interdiction d'établir des quotas d'admission de migrants économiques au niveau européen (article 79 TFUE), ce qui pourrait permettre une politique européenne sur l'immigration économique. Dans le domaine de la politique énergétique : on pourrait dépasser l'interdiction d'adopter des actes limitant *"le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique"*, sauf pour des raisons environnementales (article 194 TFUE), ce qui faciliterait une politique visant à garantir l'autonomie énergétique de l'UE. Dans le domaine de la santé publique : on pourrait renforcer l'action de l'UE, dans le cadre de la lutte contre les grands fléaux transfrontaliers, aujourd'hui

⁹⁹ Dusan Sidjanski, *Europe's Existential Crisis. Facing the Threats and Challenges*, op. cit.

limitée à des recommandations et des mesures d'encouragement, l'harmonisation des législations nationales étant exclue (article 168.5 TFUE), ce qui permettrait de développer une « souveraineté sanitaire européenne ». Pour toutes les décisions ayant des implications fiscales, quel que soit le domaine et qui sont aujourd'hui bloquées par la règle de l'unanimité qui est requise.

Ces exemples montrent qu'en effet la procédure de révision simplifiée peut constituer un instrument utile pour mener à bien certaines des propositions préconisées dans ce dossier. Cette méthode n'apporterait toutefois qu'une réponse partielle aux besoins des Européens : elle ne permettrait pas de corriger les manques de compétences pour offrir une réponse européenne aux défis globaux, ni de combler les déficiences de la structure de gouvernement démocratique de l'Union. Il est donc important de s'interroger sur l'opportunité de lancer un processus de réformes qui, tout en nécessitant d'énormes efforts politiques et diplomatiques, laisserait de côté un élément incontournable pour avancer dans certains domaines.

Si nous voulions notamment doter l'Union politique de nouvelles compétences formelles, une révision ordinaire des traités resterait la seule voie possible.

Les traités actuels constituent un cadre très rigide pour la mise en place de politiques européennes.

Un premier pas qui permettrait de créer un nouveau cadre constitutionnel consisterait à simplifier les traités¹⁰⁰. Ceux-ci ne devraient définir que les éléments essentiels qui constituent l'Union, à savoir :

- Les valeurs fondamentales de l'Union,
- Les objectifs de l'Union,
- Les principes régissant les rapports entre l'Union et ses États membres,
- Les compétences de l'Union (exclusives de l'Union)
- Les pouvoirs et les institutions de l'Union,
- Les actes juridiques de l'Union et leur hiérarchie,
- Les finances publiques de l'Union,
- Le processus de réforme constitutionnelle de l'Union,
- Les initiatives et référenda européens.

Ainsi, le saut vers l'Union politique passerait par l'adoption d'une Loi fondamentale d'une longueur comparable à l'actuel Traité sur l'Union européenne, avec une cinquantaine d'articles. À celle-ci viendrait s'ajouter la Charte des libertés fondamentales de l'UE.

Deuxièmement, l'Union européenne pourrait par la suite adopter des « lois organiques » qui constitueraient des cadres juridiques mieux définis pour le fonctionnement des institutions, la création d'agences, l'adoption du budget ou encore la mise en œuvre des politiques de l'Union¹⁰¹. Ces lois organiques pourraient être adoptées par le Parlement européen et le Conseil à la majorité renforcée.

La nouvelle révision ordinaire des traités européens devrait prévoir de dépasser l'obstacle de l'unanimité pour ce qui concerne les ratifications nationales. Ce serait la seule voie possible pour garantir à une majorité significative d'États et de Peuples d'avancer sur la voie d'une

¹⁰⁰ The Spinelli Group, *Manifesto for the Future of Europe: a Shared Destiny*, 2018

¹⁰¹ *Idem*

Union politique en absence d'unanimité sur le nouveau Traité. Par exemple, une révision portant sur les valeurs, les objectifs et les principes directeurs du rapport fédératif entre l'Union et les États membres, les Régions et les pouvoirs locaux devrait entrer en vigueur après l'obtention d'un large consensus, qui pourrait être défini comme la ratification par quatre cinquièmes des États membres représentant trois quarts de la population de l'UE. Les autres aspects de la nouvelle constitution pourraient être réformés par une double majorité renforcée des citoyens de l'Union et des États membres lors d'un référendum pan-européen, ce qui aurait aussi l'avantage de favoriser un débat européen, de faire émerger un espace européen de participation démocratique. Un référendum pan-européen qui respecterait pleinement le choix démocratique de tous : de ceux qui veulent avancer sur la voie d'une Union politique sans pouvoir obliger les autres à les suivre, de ceux qui ne souhaitent pas participer à ce projet, sans pouvoir empêcher les autres de le faire.

8.2.1. Un traité dans le traité ?

Comme il a été proposé par plusieurs acteurs, politiques et scientifiques, une forme d'innovation pourrait consister à viser la ratification de deux traités superposés.

Le premier traité, « confédéral », serait adopté et ratifié selon la procédure de révision ordinaire prévue à l'article 48 TUE. Ce traité introduirait les modifications aux traités actuels jugées essentielles pour permettre le bon fonctionnement du marché unique et permettre de développer les nouvelles politiques européennes pour lesquelles un consensus suffisamment large existe, comme par exemple le Marché unique numérique ou le *Green New Deal*.

Ce premier traité pourrait ouvrir la voie pour qu'un groupe d'États membres volontaires continuent leur intégration à travers un traité politique et fédératif plus dense à l'intérieur de l'UE confédérale. Pour cela, le traité confédéral devrait prévoir que le traité politique et fédératif entre en vigueur selon une procédure différente à celle de la ratification par l'unanimité. C'est-à-dire qu'un premier traité adopté à l'unanimité pourrait permettre à un groupe d'États d'adopter un deuxième traité à la majorité.

Cette nouvelle procédure pourrait consister à permettre l'entrée en vigueur du traité fédératif après ratification par les quatre cinquièmes des États signataires, représentant trois quarts de leur population totale. Après ces conditions réunies, le traité fédératif n'entrerait en vigueur que pour les États ayant réussi à le ratifier, toujours dans la logique d'une Europe du libre choix politique.

8.2.2. Ou un traité en dehors des traités ?

En raison des difficultés rencontrées pour modifier les traités de l'UE, les États membres ont, ces dernières années, exploré de plus en plus fréquemment d'autres options pour réformer l'UE. En particulier, pour surmonter les désaccords qui caractérisent une UE de plus en plus hétérogène, et pour éviter l'impasse résultant de la règle de l'unanimité, des coalitions d'États membres ont de plus en plus souvent conclu des accords intergouvernementaux en dehors de l'ordre juridique de l'UE, mais étroitement liés au fonctionnement de l'UE.

Il existe deux contraintes majeures à cette méthode. Premièrement, l'accord intergouvernemental conclu entre les États membres ne peut contenir de normes contraires au droit de l'UE proprement dit et ne peut déroger ni au droit primaire ni au droit secondaire. La CJUE n'a pas hésité à annuler les accords bilatéraux conclus entre des États membres car elle les a considérés incompatibles avec le droit de l'UE.

La seconde limite concerne la manière dont les États membres peuvent faire appel aux institutions de l'UE dans le cadre d'accords conclus en dehors de l'ordre juridique de l'UE. Comme la CJUE l'a statué dans l'affaire *Pringle* (2012), les États sont autorisés, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'UE, à confier des tâches aux institutions de l'UE, en dehors du cadre de l'UE, uniquement à condition que ces tâches ne modifient pas le caractère essentiel des pouvoirs conférés à ces institutions par les traités de l'UE¹⁰². La Cour a validé la thèse selon laquelle l'entreprise constituante envisagée au niveau de l'UE est à ce point atypique qu'elle autorise à penser la « dissociation entre le titulaire du pouvoir constituant et l'objet qui lui est théoriquement réservé ».¹⁰³ La constitutionnalisation de l'UE selon la Cour « prend ainsi (enfin) ses distances avec le modèle constituant classique »¹⁰⁴.

Malgré ces contraintes, les États membres ont donc réussi à surmonter l'obstacle de l'unanimité pour établir de nouveaux instruments et de nouvelles règles pour l'Union économique et monétaire à travers le Pacte budgétaire, le traité établissant le Mécanisme Européen de Stabilité et le Fonds de résolution unique. Ces accords intergouvernementaux prévoient une entrée en vigueur après la ratification par un nombre limité d'États.

Une étude du *Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles* du Parlement européen considère que cette méthode pourrait être utilisée afin de surmonter l'obstacle de l'unanimité pour la conclusion d'un Pacte politique (*Political compact*). D'après cette étude, un tel Pacte politique permettrait de :

- Renforcer le rôle des institutions supranationales de l'UE qui se sont avérées être les seules capables d'agir efficacement en temps de crise. Le rôle de la CJUE dans le Pacte politique devrait nécessairement être maintenu, en raison des articles 273 et 344 du TFUE qui confèrent à la CJUE une compétence exclusive pour régler les différends entre les États membres sur des questions liées au droit de l'Union.
- Transférer de nouvelles compétences aux institutions de l'UE, par exemple dans le domaine de la migration et de la gestion des frontières extérieures, ainsi que dans le domaine de la politique de la santé.
- Renforcer les pouvoirs d'exécution supranationaux, en modifiant le processus décisionnel en matière d'état de droit, comme mentionné ci-dessus, mais aussi en imposant des amendes pécuniaires plus sévères en cas de violation des normes de l'UE.
- Réaffecter au niveau supranational de nouvelles ressources, notamment le pouvoir d'introduire des impôts directs, qui sont essentiels pour une capacité fiscale.

Le Pacte politique pourrait entrer en vigueur après la ratification par une majorité suffisante d'États, mais ne s'appliquerait pas aux États ne l'ayant pas ratifié.

Comme l'indique l'étude du Parlement européen, il existe dans cette méthode un risque d'affaiblissement de la méthode communautaire dans les nouvelles politiques créées par ce

¹⁰² Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court (Full Court) in case Case C-370/12 *Thomas Pringle v Government of Ireland and Others*, Reference for a preliminary ruling from the Supreme Court, 27 November 2012, Luxembourg.

¹⁰³ G. Marti "Le pouvoir constituant européen" Bruylant, Bruxelles, 2011, p.722.

¹⁰⁴ F: Giorgi "Le pouvoir constituant européen, 'l'Arlésienne'" dans V. Kronenberger, M.T. D'Alessio, V. Placco "De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins", Bruylant, Bruxelles, 2013.

traité, voire un abandon de celle-ci au profit de la méthode intergouvernementale. Afin d'éviter cet écueil, ce traité devrait refléter un processus de délibération large et mené par le Parlement européen, dans le cadre de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*. De plus, le Pacte politique pourrait être soumis à l'approbation du Parlement européen avant de démarrer le processus de ratification nationale.

Nous devons sans aucun doute analyser et exploiter tout le potentiel politique des traités existants et voir si les dispositions existantes peuvent être mises au service d'un nouveau projet politique mené par un groupe dynamique d'États et de peuples. Cependant, les expériences du passé ont montré qu'il y a des obstacles parfois très difficiles à surmonter, comme du reste les difficultés de ratification et de mise en œuvre même du Plan de relance européen *Next Generation EU* l'ont montré.

Il semble donc nécessaire de considérer également le besoin, soit d'un « traité hors traité » soit d'une révision des traités. La procédure de révision simplifiée permettrait de doter l'Union européenne de nouveaux instruments pour développer les politiques déjà déléguées. Elle ne permettrait toutefois pas de rééquilibrer la répartition de compétences entre l'UE et les États membres, d'optimiser les processus de prise de décision ou d'assurer l'autonomie fiscale de l'UE.

Selon nous, la *Conférence de l'avenir de l'Europe* devrait sans doute mener à une procédure de révision des traités, à entamer suivant la procédure ordinaire. Mais si cela devait rencontrer des oppositions insurmontables pendant la négociation, des vetos nationaux au Conseil européen ou des rejets lors de la ratification dans tel ou tel autre pays, nous devrions adopter un nouveau traité « hors-traité » avec les pays et les peuples qui montreraient la volonté de refonder l'Union, au nom d'une Europe du libre choix dans laquelle aucun État et aucun peuple ne peut pas être obligé à entreprendre ce chemin mais, en même temps, personne ne peut bloquer les peuples et les États qui voudraient opter pour l'Union politique.

9. Démocratie européenne et politique transnationale

« Le fédéralisme européen inédit s'inspire des principes communs et de la méthode fédérative, tout en cherchant à préserver, voire à maximiser la riche diversité au plan européen. Si elle exige le respect des valeurs et des principes à la base de l'édification de l'Union de l'Europe, dont les principes démocratiques, la Fédération garantit la richesse et l'épanouissement harmonieux des identités des États membres, des régions et des acteurs collectifs, de même que leur participation au gouvernement de la Fédération »¹⁰⁵.

L'Europe « puissance » et la « souveraineté » européenne que nous proposons dans ce rapport doivent être « démocratiques ». En citant Kant et Karl W. Deutsch, Dusan Sidjanski argumente : *« Se souvient-on du petit ouvrage de Kant sur la Paix universelle dont une des conditions est l'harmonie et la cohésion entre les Républiques membres ? Dans les États fédéraux, l'Exécutif fédéral a la responsabilité de veiller au respect des droits humains et des normes démocratiques tout en préservant « l'unité dans la diversité » et les identités européennes nationales et régionales. En même temps, j'insiste sur le "leitmotiv" de Karl W. Deutsch : les Unions et les Fédérations qui ont réussi ont bénéficié de la dynamique d'un « noyau fédérateur politique ». Sous une autre forme, c'est l'appel du Président Macron en faveur d'une Europe souveraine, unie et démocratique, l'Europe souveraine en marche »¹⁰⁶.*

Alors même que la souveraineté européenne est devenue l'objectif principal des leaders européens depuis l'éclatement de la crise du coronavirus, l'UE est encore très loin d'avoir terminé la construction d'une véritable démocratie transnationale. À cette fin, dans l'espace européen il est nécessaire de favoriser une véritable vie politique transnationale, avec des partis et des mouvements politiques transnationaux. En effet, dans le système européen, nous avons assisté à l'émergence de réseaux administratifs transnationaux, entre la Commission et les administrations nationales ; la société civile s'organise à une échelle européenne ; le rôle des partenaires sociaux est reconnu dans les traités ; les groupes politiques sont les acteurs clés du Parlement européen ; les leaders européens se réunissent suivant leur affiliation politique avant chaque Conseil européen. Bref, le système européen se développe de façon transnationale partout sauf... dans le domaine de la vie politique. Nous n'avons pas de véritables mouvements politiques européens. Les partis politiques européens manquent de légitimité politique directe ; ils apparaissent plutôt comme des appareils bureaucratiques et restent très peu connus, et donc pas reconnus, par les citoyens. La comparaison avec d'autres modèles fédéraux et confédéraux n'est pas très utile dans ce domaine, en raison des spécificités du modèle européen, qui requièrent donc des solutions innovantes.

Utilisons les mots du Président Emmanuel Macron : *« s'il y avait une souveraineté européenne, il y aurait un pouvoir politique européen pleinement installé. Nous n'y sommes*

¹⁰⁵ Sidjanski Dusan, Saint-Ouen François, Stephanou Constantin (2018) « Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne » Genève : Global Studies Institute de l'Université de Genève.

¹⁰⁶ Sidjanski Dusan (2019) « L'avenir de la Zone Euro ». Publications du Centre de Compétences Dusan Sidjanski en Études Européennes. Genève.

pas encore. Il y a un Parlement européen qui défend quand même une représentation citoyenne européenne, mais je considère que ces formes de représentation ne sont pas totalement satisfaisantes. C'est d'ailleurs pour cela que j'avais beaucoup défendu l'idée de listes transnationales, c'est-à-dire l'émergence d'un véritable demos européen qui puisse se structurer, non dans chaque pays et dans chaque famille politique en son sein, mais de manière plus transversale. J'espère que la prochaine élection nous permettra de le faire. Si nous voulions une souveraineté européenne, il faudrait sans doute des dirigeants européens pleinement élus par le peuple européen. Cette souveraineté est donc, si je puis dire, transitive. Mais entre ce que font la Commission, le Conseil où siègent des dirigeants élus par leur peuple et le Parlement européen, émerge une forme de souveraineté nouvelle, qui n'est pas nationale, mais européenne »¹⁰⁷.

Le but à atteindre est donc la construction d'un espace politique où les citoyens européens pourraient confronter leurs positions, les faire évoluer et converger, afin de prendre les décisions qui détermineront leur avenir. Ce n'est qu'au sein d'un espace politique européen que les citoyens de l'Union seront capables de façonner et de faire évoluer la construction européenne.

L'émergence de mouvements politiques transnationaux et l'adoption de listes transnationales pour les élections au Parlement européen semblent donc plus que nécessaires.

Nous devons en effet encourager l'émergence de véritables partis politiques européens. Les partis européens ont été définis depuis le traité de Maastricht comme « un facteur d'intégration dans l'Union » et ils sont mentionnés aux articles 10 TUE et 224 du TFUE comme des acteurs qui doivent contribuer à « exprimer la volonté des citoyens ». Or, ceci n'est pas encore le cas aujourd'hui. À l'origine, les partis européens n'ont pas été conçus comme « associations de citoyens » mais comme des « confédérations de partis politiques nationaux » tandis que le traité de Lisbonne établit un lien direct entre citoyens de l'Union et partis européens, en indiquant un objectif délibérément transnational et en dépassant (enfin !) le vieux clivage entre politique nationale et confédérations internationales de partis. Nous devons donc maintenant construire des véritables partis européens, dotés d'une nouvelle légitimité démocratique directe, à travers une nouvelle approche transnationale.

Introduire des *listes transnationales* pourrait avoir un double effet positif : « européaniser » les débats et les partis politiques nationaux et mieux structurer les mouvements (existants et nouveaux) et les (nouvelles) alliances politiques européennes.

Il s'agit en effet de contrer deux fausses assumptions : selon la première, la politique peut se structurer seulement dans un espace national ; selon la deuxième, des mouvements transnationaux deviendraient des concurrents des mouvements nationaux. Deux assumptions qui sont liées à une approche binaire – national/international – que nous devons justement dépasser dans l'espace politique européen. Une nouvelle dimension transnationale est au contraire nécessaire pour renforcer la légitimité de l'Europe « souveraine » et pourrait mettre en exergue les interdépendances croissantes, de type politique, économique, culturel, militaire.... Cette approche aurait aussi l'effet de favoriser ou

¹⁰⁷ Le Grand Continent (16 novembre 2020). « La doctrine Macron : une conversation avec le Président français ». Disponible sur <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

d'accélérer des décompositions et recompositions des forces politiques nationales, dépasser les clivages traditionnels droite/gauche et mettre en évidence les nouveaux clivages émergents entre et à l'intérieur des forces politiques. La gauche protectionniste, par exemple, aura tendance à insister sur le cadre national comme terrain privilégié pour des politiques de protection et de fermeture par rapport à l'Union mais aussi à la globalisation. Une gauche plus libérale et les forces plus « centrales » auront tendance à pousser pour de nouveaux équilibres et une souveraineté « partagée » entre États et Europe. La droite et l'extrême droite plus « ethniques » pousseront encore plus pour un double isolement, politique et culture en identifiant l'Union et le multilatéralisme comme leurs principaux adversaires. Mais une droite plus transnationale pourrait également être encouragée à faire mieux entendre sa voix en sortant de l'ambiguïté actuelle, dans la tradition d'Européens comme Schuman, Adenauer ou de Gasperi. À cela, il faut ajouter les nouvelles forces écologistes, qui semblent être très ouvertes envers la nouvelle dimension transnationale et les nouveaux mouvements qui pourraient être encouragés à mieux se structurer dans ce nouvel espace démocratique (comme par exemple le nouveau mouvement VOLT). En somme, une approche transnationale peut favoriser le pluralisme politique, non seulement en raison d'une nouvelle dimension du débat et de l'action politique (dimension européenne) mais aussi de l'effet accélérateur que cette nouvelle dimension exercerait au niveau national.

9.1. *Listes transnationales et débat européen*

Le problème du débat démocratique européen est trop souvent qu'il n'est pas... « européen ». Au niveau européen, il n'y a pas un débat sur l'Europe, mais 27 débats nationaux. Chaque élection européenne n'est en fait que le résultat d'une addition de 27 débats, 27 campagnes électorales, et de 27 résultats nationaux.

C'est avant tout pour pallier ce problème que l'idée de créer une circonscription paneuropéenne avec des listes transnationales est née : il s'agit de favoriser un débat véritablement européen à travers l'émergence de mouvements politiques transnationaux présentant des visions et des programmes communs et alternatifs sur l'Union et soumis directement aux suffrages des citoyens.

L'idée de listes transnationales a été proposée pour la première fois en 1998 par le député européen Georgios Anastassopoulos dans son rapport sur "L'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen"¹⁰⁸. Puis proposée à nouveau par les deux rapports du Britannique Andrew Duff en 2011 et 2012 et repris en 2015 par le rapport Hübner-Leinen. En 2017, lors de son discours au Parlement européen sur l'état de l'Union, le Président Jean-Claude Juncker soutint aussi les listes transnationales en constatant qu'elles aideraient à créer un espace politique au niveau européen. Mais c'est avec le départ des 73 députés britanniques consécutif au Brexit, que l'idée a pris de l'ampleur : le nombre de députés européens ayant été réduit de 751 à 705, il était désormais possible de rajouter des députés 'transnationaux' sans pour autant réduire le nombre de députés du Parlement.

¹⁰⁸ [Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen - commission institutionnelle - A4-0212/1998](#)

L'Italie a été le premier État membre à préconiser la création de listes transnationales durant le Conseil informel des ministres des Affaires européennes de Bratislava en juillet 2016 et à soumettre cette proposition lors d'une réunion du Conseil des Affaires générales en avril 2017¹⁰⁹. Puis, dans sa campagne électorale et lors de son grand discours à la Sorbonne en septembre de la même année, le Président Emmanuel Macron soutint aussi l'idée, et fut ensuite rejoint en 2018 par les gouvernements chypriote, grec, maltais, portugais et espagnol lors du Sommet des Pays du Sud de Rome¹¹⁰. Mais les listes furent ensuite rejetées le 7 février 2018 au Parlement européen à la suite de l'opposition d'une grande partie du Parti populaire européen (PPE), de l'extrême gauche et de l'extrême droite.

Cependant, nous sommes dans une nouvelle ère pour l'Union. Jusqu'à présent, la méthode de scrutin a confiné les débats pré-électorales aux frontières nationales. Or les listes transnationales créeraient un nouvel espace d'échange et de confrontation politique véritablement européen. Cela permettrait aux Européens de mieux se connaître entre eux, de construire des consensus autour d'idées visant à défendre l'intérêt général des citoyens de l'Union, de présenter de véritables programmes politiques européens et surtout de contribuer à la naissance d'un véritable espace démocratique européen. En effet, si, dans chaque bureau de vote en mai 2024, chaque citoyen avait deux bulletins de votes à remplir – un pour la liste nationale et l'autre pour la liste transnationale – cela changerait fondamentalement la nature des élections européennes. Ce double pouvoir de choix démocratique confié à chaque électeur en Europe serait un bulletin classique pour la liste nationale, et un deuxième pour la liste transnationale.

On pourrait se dire que ce n'est pas une trentaine de députés élus sur une liste transnationale qui changera grand-chose au fonctionnement du Parlement européen. Cependant, cela introduirait une dimension transnationale décisive pour la transformation de la nature de la campagne et des débats lors des élections européennes, contribuant à forger des consensus pan-européens sur les questions-clés de l'avenir de l'UE. Cette première réforme devrait être introduite pour les élections de 2024¹¹¹. En perspective, la moitié des députés européens devrait être élue sur des listes transnationales, dans une circonscription unique continentale

¹⁰⁹ Christine Verger, "Transnational lists: a political opportunity for Europe with obstacles to overcome". Notre Europe, Institute Jacques Delors, Policy Paper 216, 7 février 2018, page 8.

¹¹⁰ Déclaration du 10 janvier 2018 adoptée lors du Sommet des pays du Sud de l'Union européenne : www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf

¹¹¹ L'article 14(2) TUE prévoit que le nombre de sièges du Parlement européen ne peut dépasser 751. Ce total doit donc être respecté par toute décision créant une ou plusieurs circonscriptions communes pour les élections - à moins de modifier les traités, évidemment. Suite au retrait du Royaume-Uni de l'Union et du départ de ses députés européens, le Parlement est actuellement composé de 705 membres, aboutissant à un maximum de 46 sièges à pourvoir (soit env. 6% de l'ensemble des députés).

L'on pourrait donc assigner les 46 sièges libres aux députés transnationaux. Ceci voudrait dire qu'il faudrait réduire le nombre de députés européens élus sur les listes nationales si un nouvel État membre devait rejoindre l'UE lors des prochains élargissements. Une autre option serait d'en avoir 27, soit un député par état membre. Cette option paraît la plus logique et correspond aux propositions des deux rapports Duff, mais aurait l'inconvénient de continuer l'approche nationale : la liste transnationale ne serait que l'addition de 27 candidats nationaux.

ou dans plusieurs circonscriptions macrorégionales¹¹². Ce nouvel espace politique transnational représenterait un facteur incontournable pour contribuer à la légitimité démocratique nécessaire à l'Europe « souveraine » et la « puissance » européenne proposées dans ce rapport.

Aucune réforme des traités ne serait nécessaire puisque l'article 14(2) du TUE n'exige pas que tous les députés européens soient élus sur une base nationale, et l'article 223 TFUE ne fait même pas référence aux sièges attribués à chaque État membre, mais uniquement à la procédure électorale applicable aux élections européennes.

Cependant, la loi électorale européenne doit être adoptée au Conseil à l'unanimité, et ensuite être mise en place conformément aux règles constitutionnelles respectives des 27 États membres.¹¹³ Il est donc évident que l'installation de listes transnationales sera un processus qui prendra du temps, et qu'il faut lancer cette discussion sur ses modalités au plus vite.

9.2. Pas de Têtes de Listes sans Listes !

Un lien plus fort entre pouvoir exécutif et citoyens est un autre facteur important de légitimité démocratique européenne. Les partis politiques européens en 2014 ont fait recours au système dit des « Spitzenkandidaten » (têtes de liste), en indiquant le nom de leur candidat/e à la Présidence de la Commission. Ce fut à la suite de cet engagement et grâce à la cohésion politique entre les principaux groupes politiques au Parlement européen, que Jean-Claude Juncker fut élu président de la Commission. Pendant la mandature 2014-2019, l'introduction de listes transnationales fut proposée, mais sans obtenir le soutien de la majorité du Parlement. En 2019 donc, certains partis politiques européens prirent la décision de ne plus indiquer leur candidat/e à la Présidence de la Commission (*Spitzenkandidat*) dans l'absence de listes transnationales, dont le candidat/e aurait été la tête de liste.

Aujourd'hui, le débat reste ouvert et tant la Commission que le Parlement se sont engagés à aborder cette question pendant cette législature. En effet, les listes transnationales combinées avec le système dit des *Spitzenkandidaten*, pourraient permettre d'atteindre le double objectif mentionné plus haut. Alors qu'en 2014 l'indication du candidat à la présidence de la Commission n'était qu'indirecte, voir fictive (on parlait de « tête de liste » sans liste... !), si le candidat/e était le numéro 1 d'une vraie liste, les citoyens auraient un double choix direct : voter directement pour leur parti politique européen et voter aussi pour leur candidat/e à la présidence de la Commission. Si les listes transnationales entraient en vigueur, les partis européens désigneraient la personne qui occuperait la tête de leur liste transnationale à travers leurs propres procédures (primaires, congrès, etc.). La personne occupant la première place sur les listes transnationales serait le candidat du parti à la présidence de la Commission européenne (le « Spitzenkandidat »). En donnant leur vote transnational à une liste plutôt qu'à une autre, les Européens pourraient ainsi clairement exprimer leur choix pour la présidence de l'exécutif européen.

¹¹² Pour une analyse des systèmes de listes ouvertes utilisés dans les États membres de l'UE, voir Commission de Venise, "Report on Proportional Electoral Systems : the Allocation of Seats inside the Lists (open/closed lists)", CDL-AD (2015)001-e, 2^e, 21 mars 2015.

¹¹³ De plus, ceci entraînerait une réforme constitutionnelle en Autriche (la Constitution indique que le territoire fédéral constitue un seul corps électoral pour les élections européennes), ainsi que des changements dans les lois nationales dans 15 États membres. EPRS. European Parliamentary Research Service, Transnational lists: proposals and implementation, to be published shortly

Par ailleurs, il faut exclure toute automaticité entre liste qui obtiendrait une majorité relative et élection du président de la Commission : dans un parlement élu à la proportionnelle, parmi les différents candidats « tête de liste », on devrait élire président/e de la Commission celle ou celui qui obtiendrait la majorité absolue la plus solide au sein du Parlement européen. Cette approche éviterait d'assurer à un parti qui aurait tout simplement une majorité très relative de pouvoir prétendre automatiquement obtenir la présidence de la Commission. En perspective, on pourrait aussi penser à des coalitions entre différentes listes indiquant dès le début du processus électoral une candidature commune à la Présidence de la Commission.

Ce système d'élection, par ailleurs, pourrait être utilisé pour choisir un/e véritable « Présidente/e de l'Union », en attribuant à la même personnalité les fonctions de président de la Commission et de président du Conseil. Cette fusion serait possible déjà aujourd'hui, sans modifications des traités, car la fonction de président du Conseil européen est incompatible avec tout mandat national mais pas avec un mandat européen : rien dans les traités n'empêche la solution ici proposée.

À plus long terme, une élection directe du Président de l'Union pourrait également être envisagée, avec une modification des traités.



• Vers la Conférence sur l'avenir de l'Europe

Le temps est venu, nous l'espérons, pour une Europe souveraine et démocratique.

Nous sommes en tout cas appelés à faire preuve d'une nouvelle capacité d'adaptation, comme cela a été le cas dans d'autres moments de l'histoire. Pour l'Europe, la question se pose de savoir si, et comment, elle saura sauvegarder son identité, se doter d'une nouvelle « puissance » et promouvoir une politique de solidarité transnationale et de « sécurité humaine ». Il s'agit d'un véritable enjeu de civilisation : soit les Européens réussiront à refonder leur union pour se projeter sur la scène globale, soit ils seront spectateurs de l'émergence d'un nouvel ordre mondial très éloigné de leurs valeurs fondamentales et de leurs intérêts vitaux. Pour reprendre les paroles de Dusan Sidjanski : « *En plus de son " pouvoir doux ", [L'Union européenne] se doit de devenir sans délai une Europe souveraine et solidaire* »¹¹⁴.

L'Union politique de l'Europe devrait logiquement dépasser la logique d'association entre États, qui a caractérisé une grande partie de l'intégration européenne : l'Union « fait la force » ne suffit plus. Nous devons favoriser le passage à une communauté politique de solidarité, ce qui implique un choix net pour une nouvelle approche transnationale. À cette fin, les idées même de « souveraineté » et « puissance » doivent être complètement repensées. Ce que nous appelons la « reprise de contrôle » représente l'enjeu politique fondamental : elle est régulièrement invoquée par les forces néo-nationalistes pour les stratégies de « -exit » - qu'il s'agisse de l'UE ou des instances multilatérales.

Mais finalement, le besoin d'affirmation d'un contrôle européen nous donne l'occasion de libérer les notions de souveraineté et de puissance du contexte strictement étatique-national. La reprise de contrôle sur les grands enjeux transnationaux au centre du débat sociétal passe par une nouvelle politique transnationale qui pourrait nous permettre de retrouver la capacité d'action nécessaire au niveau européen. Deux conditions sont fondamentales : une nouvelle vision politique promue par un groupe dynamique de leaders et de forces politiques, et une mobilisation à travers de nouvelles formes de participation à divers niveaux et de débat citoyens comme indiqué par le Parlement européen dans sa résolution de janvier 2020.

Dans ce contexte, la *Conférence sur l'avenir de l'Europe* représente une occasion fort importante pour favoriser et renforcer cette dynamique.

En 2022, la Présidence française de l'Union européenne devrait donner suite aux conclusions de la Conférence et lancer les initiatives politiques et législatives nécessaires.

En tant qu'institution représentative des citoyens européens, le Parlement européen a un rôle décisif à jouer dans la Conférence. Il pourrait par ailleurs assumer l'engagement de proposer un projet de révision des traités à travers la procédure de l'article 48 TUE, qui reprendrait les propositions de la Conférence.

En 2024, lors des élections européennes, les citoyens pourraient alors s'exprimer sur ce nouveau projet politique.

¹¹⁴ Dusan Sidjanski, *L'avenir de l'Union européenne. Défis et Initiatives*, op.cit.

