

Co-construire l'avenir non-impérial de l'Europe

Actualisation de l'essai rédigé en 2017, dans le cadre de la Fondation Jean-Jaurès et de la Fédération européenne d'Etudes progressistes pour contribuer au débat sur l'avenir de l'Europe initié par le Livre blanc de la Commission européenne

Sommaire

Introduction : les acquis des 80 dernières années

Les générateurs : les chocs

Les finalités : intérêts nationaux et intérêt commun, général

La boussole : le principe de subsidiarité

L'approche : une construction originale et progressive

L'ADN : le paradigme « unité dans la diversité » ; le modèle social européen

La démarche : les 4 libertés fondamentales de circulation

Les institutions : absence de modèle, une construction originale

La méthode : la confrontation, le *bargaining*, le compromis, le consensus

L'UE n'est pas un « Etat-nation », inventer un « référentiel »

20 ans de crise : les replis

Scénarios, participation et co-construction

9 enjeux fondamentaux, 9 défis, de notre avenir et de celui de l'Europe

1/ Mondialisation, multipolarité, Brexit, Trump, Poutine : une série de nouveaux chocs

2/ L'UE n'est pas un choix, mais une nécessité

3/ Quels intérêts communs, quel « intérêt général » européen ?

4/ Redéfinir ce que l'on fait ensemble, en partant des valeurs communes et des droits fondamentaux

5/ Concevoir un nouveau référentiel économique-social-environnemental

6/ Assurer notre sécurité extérieure

7/ Respecter les rythmes et se concentrer sur l'essence de l'unité européenne

8/ Se donner les moyens correspondant à ces objectifs

9/ Développer de nouvelles formes de participation démocratique, informer, rendre des comptes, développer les participations

Un grand souffle démocratique et une forte volonté politique

Co-construire l'avenir non-impérial de l'Europe

Le premier quart du millénaire a été marqué par une série d'évènements et de phénomènes – en particulier la crise financière, puis économique, sociale, environnementale, sanitaire ; une série d'affrontements et de conflits à ses frontières ; le nouveau développement de flux migratoires – qui ont eu des effets majeurs sur l'Union européenne au point de reposer les questions de son utilité et/ou de ses finalités. Le Brexit voté par une majorité de britanniques en a été à la fois le révélateur et le marqueur, au moment où les offensives de Poutine, les élections de Trump ou l'expansionnisme économique chinois relançaient les débats sur l'avenir de l'Union européenne.

Les proclamations – le Conseil européen de Brastislava au lendemain du vote britannique, la déclaration de Rome à l'occasion du 60^{ème} anniversaire du traité « fondateur » éponyme – tout comme la vie des institutions ou la dynamique des politiques communes n'ont pas réussi à réfréner les doutes ou à répondre aux interrogations : l'UE a-t-elle un avenir ? Lequel est-il souhaitable et/ou faisable ?

La Commission européenne a été amenée à jeter les bases d'un grand débat européen, avec en particulier le 1^{er} mars 2017 un Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, suivi de 5 documents de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe, sur la maîtrise de la mondialisation, sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, sur l'avenir de la défense européenne, sur l'avenir des finances de l'Union.

Il n'entre pas dans l'intention de cet essai de définir des réponses à toutes les questions existentielles qui se posent aujourd'hui ou à définir un projet idéal, clés en mains. Il est l'œuvre d'un chercheur en sciences politiques, qui a été en même temps acteur engagé de la construction européenne depuis un tiers de siècle. Il s'inscrit dans les débats sur l'avenir de l'Europe, en proposant, plus modestement – et plus fondamentalement – de prendre appui sur les acquis des 80 dernières années, de définir une feuille de route, une problématique, une méthode, permettant d'enclencher une nouvelle dynamique de co-construction.

Introduction : les acquis des 80 dernières années

Les contrastes sont saisissants entre la situation de l'Europe aujourd'hui et celle qui prévalait aux lendemains de la Seconde guerre mondiale : nous avons vécu une période sans précédent de 80 ans de paix à l'intérieur de l'Europe : les principes démocratiques sont juridiquement reconnus dans toute l'Union européenne ; les libertés de circulation sont pour l'essentiel garanties ; l'UE est la première puissance commerciale mondiale ; des actions et des politiques communes ont permis des convergences économiques et la définition de certains principes sociaux.

Au-delà de ces faits qui apparaissent désormais à beaucoup comme des évidences ou des irréversibilités, il faut essayer de comprendre ce qui a permis cette rupture par rapports aux décennies et siècles qui ont précédé. Il n'y a pas de cause univoque, mais une série originale d'enchaînements qu'il importe de bien appréhender.

Les générateurs : les chocs

Si l'on reprend les principales étapes du processus de construction européenne, elles ont toutes été la résultante de chocs, de crises : l'établissement du Conseil de l'Europe en 1948 et le traité CECA de 1951 comme volontés d'établir la paix sur le continent et de reconstruire des pays dévastés ; le projet de CED (Communauté européenne de défense) de 1953 pour faire face à la coupure de l'Europe et à la menace soviétique ; le traité de Rome de 1957 pour affermir les bases économiques et démocratiques après l'échec de la CED ; l'Acte unique de 1986 pour répondre à la crise économique et sociale ouverte en 1973 et intégrer les pays du sud de l'Europe ; le traité de Maastricht de 1992 pour faire face à la nouvelle donne consécutive à l'écroulement du mur de Berlin et de l'URSS ; les traités d'Amsterdam de 1997, de Nice en 2000 et surtout de Lisbonne de 2007 pour accompagner les élargissements aux Pays d'Europe centrale et orientale ; les réponses innovantes apportées aux crises financière et sanitaire.

Les finalités : intérêts nationaux et intérêt commun, général

Ces différentes étapes ont été rendues possibles lorsque les Etats fondateurs – puis les Etats membres – ont considéré qu'ils avaient des intérêts communs complémentaires – et non pas antagonistes – de leurs intérêts nationaux traditionnels ; cette lente et progressive construction d'un intérêt commun, d'un intérêt général européen, s'est faite par étapes, en relations avec les chocs rappelés ci-dessus et sur la base du principe de subsidiarité.

La boussole : le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité est au cœur de la construction européenne. Il repose sur le fait que l'on fait ensemble (donc ici entre les Etats membres de l'UE) ce qu'on est mieux à faire ensemble que chacun agissant séparément ; et, en même temps, on ne fait à cet échelon supranational que ce qui apporte une valeur ajoutée et on le fait de manière proportionnée aux objectifs. C'est une démarche pragmatique, qui ne consiste pas à construire un nouvel « Etat », mais à déléguer une part de la souveraineté traditionnelle de chacun des Etats membres – à « communautariser », lorsque cela est à l'avantage de chacun et de tous. Le principe de subsidiarité doit sans cesse être remis sur le métier, tant il ne repose pas sur des « recettes », mais sur l'examen avantage/inconvénient, au cas par cas, de ce qui doit relever de l'UE ou de chacun des Etats.

Le principe de subsidiarité est d'autant plus une boussole qu'il repose sur le fait que dans le plus grand nombre de domaines d'action publique existe une compétence partagée entre les Etats membres et l'Union européenne. Celle-ci a très peu de compétences exclusives, pour lesquelles seule l'UE peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants – en particulier la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique commerciale commune et l'union douanière. Dans tous les autres domaines, le principe de subsidiarité est la référence.

L'approche : une construction originale et progressive

La construction européenne ne se fait pas sur la base d'un modèle pré-établi qu'il suffirait de suivre. Elle s'est faite par étapes, au fur et à mesure que pouvait émerger des discussions entre les Etats fondateurs un accord permettant de conjuguer l'intérêt de chacun et l'intérêt collectif. On n'en connaît donc ni l'issue (une fédération ou pas), ni le délai.

L'ADN : le paradigme « unité dans la diversité » ; le modèle social européen

Traditionnellement, les Etats-nation tels qu'ils ont émergé à partir du XIX^e siècle ont reposé sur une relation étroite entre un territoire, une nation, une langue, une culture, que l'Etat ait créé la nation, comme dans le cas de la France, ou qu'au contraire, l'Etat ait émergé de la nation, comme dans le cas en particulier des Etats fédéraux.

La construction européenne ne relève pas de cette problématique, mais d'une relation dialectique entre diversité et unité : diversité des nations, des histoires, des traditions, des langues, des territoires, des institutions, des besoins, des attentes et aspirations, et, en même temps, unité d'un socle de « valeurs communes » forgées dans l'histoire économique, sociale, politique, culturelle sur le territoire européen, qui permettent de parler de « modèle social européen ».

Un « modèle social » ne se réduit ni à l'existence et au contenu de la « politique sociale » définie et conduite par les autorités publiques (locales, régionales, nationales, européenne), ni à l'importance et aux formes que prend le « dialogue social » entre les partenaires sociaux. Ces éléments en font partie mais le modèle social recouvre l'ensemble du système de valeurs, normes, institutions, pratiques, fruits d'une histoire longue, de conflits et de compromis, qui structurent l'ensemble des rapports sociaux entre les individus, les groupes, les intérêts, les aspirations, besoins, demandes, rapports de forces. Le « modèle social » traduit le pourquoi et le comment vivre ensemble ; il fonde la société et sa cohésion. Il est donc évolutif dans le temps et l'espace.

Chaque Etat européen a forgé dans son histoire son propre « modèle social », avec ses volets et caractéristiques spécifiques. Il y a donc une grande diversité de modèles sociaux en Europe, en lien en particulier avec les élargissements successifs. Mais dans ces diversités de formes, de méthodes, de modes d'organisation, existent des éléments communs qui fondent une profonde unité et autorisent à parler de « modèle social européen », différent sur bien des aspects des autres entités présentes au plan mondial. C'est ainsi que l'UE a une moindre tolérance que les USA aux inégalités et à la violence, une forte sensibilité aux risques environnementaux ou sanitaires, est attachée à la complémentarité entre l'efficacité de l'économie de marché et sa nécessaire régulation publique.

Le modèle social européen a longtemps reposé sur la conjugaison du développement économique ET social : le progrès économique génère un progrès social, qui lui-même est facteur de progrès économique. C'est ainsi que le traité fait référence à l'« économie sociale de marché ». On a eu ainsi un cercle vertueux, qui a reposé, entre autres, sur un rôle important d'incitation et d'entraînement de l'action publique nationale, régionale et locale, qui s'est traduite par le développement de l'Etat-providence, de toute une série d'infrastructures, comme de ce que l'Union européenne appelle aujourd'hui des « services d'intérêt général ».

Au cœur de ces valeurs communes, la démocratie et les droits de l'homme occupent une place déterminante, héritage d'une histoire longue, de mouvements politiques et sociaux, de « révolutions nationales », de batailles et de conflits, de guerres et de dictatures, de camps de concentration et de goulags..., qui ont débouché progressivement depuis 80 ans – et à travers bien des aléas - sur l'acceptation d'une conflictualité régie par des règles, des valeurs communes « supérieures » et le primat des droits fondamentaux.

La démarche : les 4 libertés fondamentales de circulation

Après l'échec de la CED, c'est-à-dire d'une intégration directement politique et para-étatique, les 6 Etats fondateurs ont décidé de prendre appui sur la construction, dans la foulée du succès de la CECA, d'une « communauté », c'est-à-dire non seulement d'une zone de libre-échange, mais aussi de politiques communes et d'institutions.

Contrairement à ce qu'affirment les contempteurs de la construction européenne et malgré les dénominations de « marché commun », puis en 1986 de « marché unique », le traité de Rome - qu'il faut lire ou relire - n'est pas seulement économique. Il vise la construction progressive d'une communauté passant par l'abolition des frontières et l'objectif des quatre libertés fondamentales de circulation - des personnes, des marchandises, des services et des capitaux ; l'intégration des marchés nationaux et le renforcement de la compétitivité européenne au niveau mondial ; la définition et la mise en place de politiques communes au bénéfice de tous les membres en matière agricole, d'échanges commerciaux, de transports ; la convergence des intérêts nationaux pris individuellement avec les intérêts communs ; l'articulation avec les évolutions mondiales.

Les objectifs du traité de Rome du 25 mars 1957

Article 2

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit.

Article 3

Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité :

- a) l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent,
- b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats tiers,

- c) l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux,
- d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture,
- e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports,
- f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun,
- g) l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des États membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements,
- h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun,
- i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie,
- j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée à faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles,
- k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

Les institutions : absence de modèle, une construction originale

Ayant décidé de conduire ensemble certaines politiques dites « communes », de déléguer une part de leurs souverainetés à cet échelon supra-national, les Etats membres ont décidé de créer à cet effet des institutions nouvelles, qui ne correspondent pas au partage traditionnel entre législatif, exécutif et judiciaire, mais sont adaptées aux objectifs qu'elles ont à assumer.

Les institutions européennes ne relèvent d'aucun des modèles habituels d'organisation publique, mais d'une construction originale, *sui generis*, sans précédent historique.

La méthode : la confrontation, le bargaining, le compromis, le consensus

Pour faire émerger l'intérêt commun – général – aux Etats membres de l'Union européenne, qui soit complémentaire des intérêts nationaux, il n'est pas d'autre méthode que de partir de la diversité des situations, besoins et attentes, en organisant leur expression systématique et leurs confrontations, afin de définir d'une part ce qui est et peut être commun, d'autre part ce qu'il est avantageux pour tous de faire ensemble plutôt que séparément.

La construction européenne ne repose pas sur la « loi de la majorité », mais sur celle de l'unanimité pour les traités, qui définissent ce que les Etats décident de faire ensemble et comment ils le font, et sur celle de la négociation, du compromis, du consensus, d'une sorte de « *bargaining* » permanent entre les principaux acteurs, dans lequel les représentants des Etats membres jouent un rôle essentiel.

L'UE n'est pas un « Etat-nation », inventer un « référentiel »

Ces caractéristiques spécifiques sont autant d'acquis des 80 dernières années, qui sont autant de fondations de l'UE de demain.

Elles font de l'UE non pas un « Etat-nation » traditionnel, comme le sont chacun de ses Etats membres. A-t-on déjà vu un « Etat » avec 8 « présidents »¹, avec un micro-budget (moins de 1% du PIB), avec une esquisse de politique étrangère et de diplomatie, avec seulement une préfiguration de défense ? Poser la question est y répondre.

En fait, c'est la première fois dans l'histoire connue de l'humanité que des Etats souverains décident volontairement et démocratiquement de construire ensemble une « communauté » permettant de converger et d'agir en commun, sans vision ou prétention impériale.

¹ Tous n'ont pas le titre de « président », mais leurs responsabilités en font tous des acteurs clés du fonctionnement des institutions européennes. Ce sont les présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, du Parlement européen, du Conseil de l'UE (des ministres) tournant tous les 6 mois, de la Cour de Justice de l'UE, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

L'UE est une construction politique originale, sans précédent dans l'histoire et en devenir. Nous sommes confrontés à la nécessité de sortir de la gangue de nos concepts traditionnels, qui non seulement sont inopérants, mais sont pervers – qu'il s'agisse de l'« Etat-nation » ou de la « démocratie représentative » que l'on ne peut pas « copier-coller » sur la nouvelle construction – ne serait-ce que compte tenu du nombre de langues –, pour inventer un nouveau référentiel adapté aux spécificités de l'UE. On pourrait ainsi parler d'« Union d'Etats-nation » ou de « Communauté d'Etats-nation ». Vaste défi qu'il faudra relever... !

20 ans de crise : les replis

Depuis près de 20 ans, l'Europe est confrontée à une succession et à une accumulation de crises : financière, économique, sociale, des réfugiés, environnementale, sanitaire, de défense par rapport aux menaces et agressions. Cette situation génère d'abord des tendances aux replis sur les Etats nation qui composent l'Union européenne, sur chaque collectivité, sur chaque personne.

Dans chaque Etat-membre de l'Union européenne, ces replis se traduisent par le développement de tendances identitaires, sinon xénophobes, de rejets de l'altérité, de (re)construction de frontières et de murs, de mises en cause dans certains Etats de principes et de droits démocratiques, au point que l'on peut craindre un délitement des acquis progressivement construits depuis 80 ans.

Scénarios, participation et co-construction






Dans son Livre blanc du 1^{er} mars 2017 sur l'avenir de l'Europe, la Commission européenne avait proposé 5 scénarios contrastés définissant 5 images de ce que pourrait être l'Union européenne en 2025 (ci-dessous). La Commission proposait de multiplier sur cette base les consultations et débats publics, afin que les élections du Parlement européen de juin 2019 permettent aux citoyens européens d'exprimer leurs choix.

Autant la construction de scénarios prospectifs est un élément clé de toute démarche prospective, autant c'est une démarche scientifique très exigeante : elle doit être précédée d'une analyse très ouverte de toutes les ruptures possibles des tendances antérieures, permettant de baliser le champ de tous les futurs possibles – souhaitables, souhaités comme rejetés - ; les scénarios sont alors des chemins entre la situation actuelle et chacune des images de l'avenir ainsi définies ; ils permettent de clarifier les attentes de chacun, ce qu'ils veulent ou ce qu'il refusent.

La démarche proposée par la Commission européenne est certes intéressante, mais ne recouvre pas toutes les ruptures et hypothèses, telle celle d'un délitement progressif, d'une implosion ou d'une disparition de l'Union européenne, scénario qu'il est vain de ne pas aborder, même s'il n'est pas souhaité. Elle risque de déboucher sur une utilisation frustrante consistant à recenser les préférences ou à classer les 5 scénarios, comme s'ils étaient figés.

Il semble bien préférable de partir des valeurs communes de l'Union européenne, du modèle social européen, pour analyser à la fois les menaces et opportunités qu'ils rencontrent à l'intérieur de l'UE comme dans ses rapports avec son environnement, afin de déterminer son « cœur de métier », ce qu'il est essentiel de défendre et de promouvoir, et de déterminer ce qui peut converger entre l'intérêt de chacun, et l'intérêt commun à le faire ensemble, alors que le « centre du monde » traverse le Pacifique, que les USA apparaissent en déclin relatif, que se développent BRICS et « Sud global », qu'interviennent des crispations identitaires, autoritaires, impériales, en même temps que se recherchent des voies de nouveaux multilatéralismes en interactions avec les « Suds ».

ANNEXE: Cinq scénarios offrant un aperçu sur ce que pourrait être l'état de l'Union à l'horizon 2025

 <p>S'inscrire dans la continuité <i>L'UE-27 s'attache à mettre en œuvre son programme de réformes positives</i></p>	+	Le programme d'action positif continue à produire des résultats concrets
	+	L'unité de l'UE à 27 est préservée
	-	L'unité des 27 peut tout de même être mise à l'épreuve en cas de différend majeur
 <p>Rien d'autre que le marché unique <i>L'UE-27 ne parvient pas à s'entendre pour faire plus dans de nombreux domaines d'actions au-delà de certains aspects essentiels du marché unique</i></p>	+	Le processus décisionnel est peut-être plus facile à comprendre
	-	Il devient plus difficile de résoudre les questions intéressant plusieurs États membres et, par conséquent, l'écart se creuse entre les attentes et la réalisation des objectifs se rapportant à des défis communs
	-	Les droits que les citoyens tirent du droit de l'UE se restreignent au fil du temps
 <p>Ceux qui veulent plus font plus <i>L'UE-27 continue comme aujourd'hui mais permet aux États membres qui le souhaitent de faire plus ensemble dans des domaines spécifiques</i></p>	+	L'unité de l'UE à 27 est préservée, tandis que ceux qui veulent aller plus loin ont la possibilité d'avancer
	+	L'écart entre les attentes et les résultats se referme dans les pays qui souhaitent; et choisissent de faire davantage
	-	Des questions se posent quant à la transparence et la responsabilité des différents niveaux de prise de décision
	-	Les droits que la législation de l'UE garantit aux citoyens varient selon l'endroit où ils résident
 <p>Faire moins mais de manière plus efficace <i>L'UE-27 concentre ses efforts sur des domaines d'action choisis où elle fournit plus de résultats plus rapidement, s'abstenant d'intervenir là où elle est perçue comme n'ayant pas de valeur ajoutée</i></p>	+	Les Européens ont le sentiment que l'UE intervient uniquement là où elle a une véritable valeur ajoutée
	+	En focalisant plus clairement ses ressources et son attention sur un certain nombre de domaines choisis, l'UE-27 peut agir plus rapidement
	-	La première difficulté pour l'UE consiste à trouver un accord sur les domaines auxquels il faudrait donner la priorité
 <p>Faire beaucoup plus ensemble <i>Les États membres décident de faire beaucoup plus ensemble dans tous les domaines d'action</i></p>	+	Le processus décisionnel au niveau de l'UE est considérablement étendu et accéléré
	+	Les citoyens jouissent de plus de droits tirés du droit de l'UE
	-	Le sentiment que l'UE manque de légitimité ou a acquis trop de pouvoir au détriment des autorités nationales risque d'aliéner certains pans de la société

Source : Commission européenne, 2017

A chaque fois, pour chaque enjeu, il n'existe pas de solution unique, mais des choix, des alternatives, des bifurcations que seul le débat pluraliste et démocratique peut permettre de préciser. Et ceci en tenant compte de ce qu'est l'UE et non pas en rêvant à un idéal inaccessible et toujours avec la volonté de rechercher ce qui peut faire l'accord le plus général, le consensus de tous les participants.

C'est cette démarche que nous cherchons à préciser dans cet essai, en soulevant **9 enjeux fondamentaux, 9 défis**, de notre avenir et de celui de l'UE.

1/ Mondialisation, multipolarités, Brexit, Trump, Poutine : une série de nouveaux chocs

Chacune des étapes et des avancées de la construction européenne ont été, on l'a vu, la résultante, directe ou indirecte, de chocs ou de crises. C'est la prise de conscience que chacun des Etats européens était incapable à lui seul de répondre aux nouveaux défis qui en résultaient qui a amené les dirigeants des pays à se poser la question d'actions ou de politiques communes.

Tout conduit à penser que les 20 dernières années ont été le théâtre d'une série de transformations profondes qui, mises en synergie, ouvrent un nouvelle période :

- Bien évidemment, la crise financière ouverte en 2008, qui a vite débouché sur une crise économique aussi, sinon plus grave, que celle de 1929, et une crise sociale profonde qui s'est accompagnée par une déstabilisation des références antérieures, en est la toile de fond ; elle a débouché sur des interrogations idéologiques et politiques, ainsi que sur des tendances à des replis sur soi de chacun des Etats membres de l'UE, ainsi que des groupes ou communautés à tous les niveaux ; sur des crispations sur les « identités » ; sur des doutes et défiances à l'égard des institutions publiques, des responsables et plus généralement de l'action publique et du politique lui-même.

Au plan de l'UE, ces mutations ont généré une série d'interrogations allant jusqu'à l'utilité de la construction européenne. Le traité de Lisbonne, qui était censé permettre de solidifier les bases communes, n'a débouché sur aucune dynamique, au point que les sentiments de stagnation ont prévalu.

Le Brexit, qui a pu apparaître comme un « coup de tonnerre dans un ciel serein », en a été la résultante, tant bien souvent les gouvernements nationaux ont instrumentalisé l'UE en en faisant le bouc-émissaire de toutes les difficultés².

- A l'extérieur de l'UE, la crise a eu des effets contrastés et la mondialisation a connu de nouvelles polarisations, avec d'un côté le développement du « Sud global », des BRICS, de l'autre le poids grandissant des GAFAM. Même si les USA continuent à dominer économiquement, financièrement, militairement, idéologiquement la mondialisation, une redistribution des cartes est en train de s'opérer et pourrait déboucher sur une nouvelle mondialisation soit multipolaire, soit plurielle. Quelle place y aura l'Union européenne ? La question doit être au cœur du débat sur l'avenir de l'Europe et des stratégies à définir.
- Dans ce contexte, les deux anciennes superpuissances connaissent des crispations sur leurs intérêts égoïstes, dont témoignent aussi bien les politiques agressives de Poutine que les deux élections et les initiatives de Trump, prétendant restaurer sa domination antérieure (*MAGA, Make America great AGAIN*). Cet enjeu stratégique essentiel est une formidable opportunité pour l'Europe³ de promouvoir et déployer ses valeurs dans la mondialisation, en relançant la dynamique mondiale, aussi bien par ses

² On peut légitimement penser que ce contexte aurait généré le même type de réponse dans la plupart des autres pays de l'ouest européen si des référendums y avaient été organisés.

³ Merci aux citoyens Roumains qui le 18 mai 2025 ont résisté et fait barrage à l'extrême-droite, ses projets, ses menaces et ses appuis dominateurs de Poutine à Vance Non seulement ils ont défendu fermement leurs situations et intérêts, ils ont réussi à dépasser leurs difficultés réelles et rancœurs antérieures pour converger sur l'essentiel, les valeurs fondamentales de liberté, de solidarité, de paix, de démocratie, de construction européenne. Ils se sont faits ainsi solidaires de nos combats pour développer ensemble, européens, des réponses non-impériales aux défis mondiaux du siècle.

positionnements que par l'exemplarité de ses mesures, de la lutte contre le changement climatique et pour un développement durable, pour construire des alliances stratégiques avec les « Suds ».

Par rapport à ces défis, le document de réflexion de la Commission européenne « sur la maîtrise de la mondialisation » du 10 mai 2017 apparaissait décevant. Certes il montre à la fois les menaces et les opportunités de la mondialisation, soulignant qu'elle peut être bénéfique si elle est maîtrisée, et souligne la nécessité pour l'UE de promouvoir ses valeurs (« que sont la coopération, l'état de droit, l'égalité des droits et la solidarité ») et ses intérêts, mais sans faire de propositions autres que la nécessité d'une diplomatie européenne efficace, afin « que les entreprises européennes puissent prospérer sur les marchés internationaux à forte croissance » et de « prendre des mesures pour rétablir les conditions de concurrence équitables lorsque celles-ci sont menacées ». Aucune alternative pouvant relever des 5 scénarios, n'est proposée. L'ambition européenne apparaissait bien trop limitée.

Le « document de réflexion » ne fait qu'effleurer les enjeux cruciaux qui concernent les négociations commerciales internationales. L'UE est engagée dans toute une série de négociations commerciales internationales bilatérales ou multilatérales... TTIP, TiSA, CETA, etc. Depuis le traité de Rome de 1957, la CEE et l'UE ont une compétence exclusive en la matière, les Etats membres lui ayant délégué leurs prérogatives, même si le Conseil – représentant des Etats - donne à la Commission des mandats de négociation. Ces négociations apparaissent peu transparentes, les pouvoirs du Parlement européen et des Etats se limitant pour l'essentiel à ratifier les traités ainsi conclus. Les inquiétudes sont nombreuses quant au fait que les accords ainsi négociés mettent en cause les principes et valeurs européens, notamment en matière d'action publique, d'objectifs environnementaux ou de services publics. Pourtant, le TUE précise clairement que « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies ». Et le TFUE ajoute que les accords négociés doivent être « compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union ». Voilà qui implique des discussions approfondies quant aux orientations que doit mettre en œuvre l'UE non pour rejeter tout accord commercial, mais pour y instiller des objectifs d'intérêt général.

2/ L'UE n'est pas un choix, mais une nécessité

C'est bien parce que chacun des Etats européens n'est plus en mesure de maîtriser certains enjeux fondamentaux de son avenir, qu'ils ont été amenés aux lendemains de la Seconde guerre mondiale d'agir ensemble pour défendre et promouvoir des intérêts qu'ils pouvaient avoir en commun.

Depuis lors, le monde a connu d'amples mutations et la mondialisation s'est développée. La volonté initiale se mue aujourd'hui en « ardente obligation » pour reprendre la formule que de Gaulle avait appliquée au Plan. Chacun des Etats européens – même les plus développés – n'est qu'un nain économique, financier, politique et militaire – même s'il est membre du conseil de sécurité de l'ONU et dispose de la bombe atomique. A défaut de se mettre ensemble, de conjuguer leurs moyens et d'exprimer des volontés fortes, les Etats européens seraient inéluctablement vassalisés – on le voit pour la Grande-Bretagne avec les effets du Brexit. L'UE n'est pas – n'est décidément plus – un choix, mais une nécessité, un besoin vital pour les Européens s'ils veulent défendre et promouvoir leurs intérêts, leur modèle social, leurs valeurs, leur civilisation.

3/ Quels intérêts communs, quel « intérêt général » européen ?

La construction européenne repose depuis ses origines sur le fait que les Etats européens peuvent avoir des intérêts communs, complémentaires de leurs intérêts nationaux, une « unité dans la diversité » - pour reprendre l'expression que la Convention pour l'avenir de l'Europe avait proposé en 2002-2003 comme devise de l'Union européenne – c'est-à-dire qui non seulement respecte la diversité, mais vise à la garantir et à la promouvoir. L'UE ne sera jamais un Etat unitaire centralisé comme a pu l'être – et le reste encore sous

beaucoup d'aspects – la France. Le cœur du processus réside donc dans l'élaboration du contenu de l'intérêt commun, de l'intérêt général aux participants.

Une leçon de l'histoire est que l'unité se construit d'autant mieux que ceux qui la construisent font face à des menaces, à des chocs. C'est en s'opposant ensemble que l'on prend conscience que l'on a des intérêts communs.

Tout intérêt général est un construit social ouvert à la diversité des situations, des intérêts, des attentes et aspirations, des groupes et communautés. Construire l'unité dans ces diversités – le cœur du politique - exige un long processus fondé sur une démarche démocratique. Il suppose de permettre l'expression de toutes les diversités, sans limite ni contrainte ; toute entrave à l'expression d'une diversité finira pas fragiliser ce qui sera défini comme intérêt commun. Cette expression plurielle est un « pré-requis ». Mais le processus ne fait que commencer. Il s'agit d'organiser la confrontation de toutes ces formes de diversité : c'est de leur entre-choc que peut émerger un accord ou du moins un compromis ou un consensus, qui puisse être accepté comme tel, à un moment donné, par tous ceux qui participent.

Le contenu de l'intérêt commun ou général est construit en un temps et en un lieu précis ; il est évidemment provisoire et précaire et pourra toujours être remis en question, en fonction des mutations technologiques, économiques, sociales, culturelles ou politiques ; il est donc renégociable.

Autant dans l'histoire européenne des dernières décennies ce processus d'élaboration de l'intérêt général a été conduit dans le cadre des Etats-nation, conduisant à définir des intérêts nationaux puis à leur exacerbation, autant se sont développés depuis une cinquantaine d'années des doubles dynamiques d'une part de décentralisation (des Etats unitaires centralisés) ou de territorialisation, d'autre part d'europanisation. En Europe aujourd'hui, les intérêts nationaux coexistent avec des intérêts d'un côté locaux ou régionaux, de l'autre européen. Il en est de même des sentiments d'appartenance (on est à la fois de telle localité, de telle région, de tels pays et européen, et même citoyen du monde) Cet enchevêtrement est original à plus d'un titre et pose les questions de l'invention de nouvelles formes de participation démocratique multi-niveaux, d'une gouvernance multi-niveaux, d'un intérêt général – ou d'un système d'intérêt général – multi-niveaux.

A l'évidence, la construction européenne nous oblige à innover, dans nos pensées comme dans nos pratiques.

La boussole pour définir l'intérêt commun ou général reste plus que jamais le principe de subsidiarité : qu'est-il plus avantageux, pour chacun comme pour tous, de faire ensemble plutôt que séparément ? C'est au cas par cas, pour chaque domaine et enjeu, qu'il s'agit de répondre à cette question.

4/ Redéfinir ce que l'on fait ensemble, en partant des valeurs communes et des droits fondamentaux

C'est bien en partant de notre modèle social, de nos valeurs communes, de notre civilisation, des droits fondamentaux, que l'on peut définir ce qui nous est essentiel dans la mondialisation, ce que nous devons défendre en promouvant ensemble.

La Convention pour l'avenir de l'Europe réunie en 2002-2003 et composée des représentants des Etats membres, du Parlement européen et des parlements nationaux a longuement travaillé pour recenser et préciser ces valeurs communes. Elles ont été reprises dans le projet de traité instituant une constitution pour l'Europe, rejeté par la France et par les Pays-Bas par les référendums de 2005, puis intégrées pour l'essentiel dans le traité de Lisbonne de 2007 (traité de l'Union européenne – TUE - et traité sur le fonctionnement de l'UE – TFUE), entré en vigueur en 2009.

Le Préambule du TUE évoque les « valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ». L'article 49 TUE précise les valeurs [qui sont] communes aux États membres sur lesquelles l'Union est fondée « 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 », dont une violation grave et

persistante par un État membre peut conduire à des sanctions contre celui-ci (suspension de certains droits, cf. l'art. 7 TUE) et dont le respect et l'engagement de les promouvoir permet à tout État européen de devenir membre de l'Union.

Dans le TFUE, l'expression « valeurs communes de l'Union » est reprise en référence aux SIEG (article 14 TFUE, ancien article 16 TCE – ci-dessus, complété), et le Protocole n°26 sur les SIG énumère ces valeurs mais sans les définir précisément : « un haut niveau de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ». Leur caractère « partagé » engage non seulement l'action de l'Union mais aussi celle de ses États Membres. Ils apparaissent comme un socle fondamental pour les SIEG, tant pour les politiques et l'action communautaire qu'au niveau national dans la mise en œuvre du droit de l'Union.

Les articles 2 et 3 du TUE, tout comme la Charte des droits fondamentaux, définissent clairement les valeurs et fondements du modèle social, qui repose sur un trépied alliant l'efficacité du marché, la résolution pacifique des conflits et l'organisation de la solidarité.

Article 2 TUE

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 3 TUE

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.
2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.
3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.
Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.
Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.
Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.
4. L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro.
5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

5/ Concevoir un nouveau référentiel économique-social-environnemental

L'image qu'a aujourd'hui l'Union européenne pour l'extérieur comme pour sans doute la majorité de ses citoyens est celle d'une construction économique et monétaire – l'Union économique et monétaire en est le symbole -, accompagnée par une série de dispositions ou de politiques – sociales, de cohésion, de protection de l'environnement ou des consommateurs qui atténuent les aspects les plus durs des polarisations engendrées par les logiques de marché.

Sans doute cette caricature ne représente ni ce qu'ont voulu promouvoir ses pères fondateurs, ni ceux qui participent à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques communes. Mais y a-t-il si loin de la caricature à la réalité ?

Le traité de Rome a été élaboré en 1957 dans un contexte marqué par le paradigme keynésiano-fordiste des « Trente glorieuses », marqué par un cercle vertueux entre progrès économique et social orchestré et régulé par des autorités publiques légitimes. Si les objectifs du traité de Rome, on l'a vu, étaient indissociablement économiques, sociaux et politiques, la stratégie choisie reposait sur l'effet d'entraînement qu'aurait l'élimination progressive des obstacles aux échanges et l'élaboration des harmonisations nécessaires aux quatre libertés fondamentales de circulation sur le social et le sociétal.

Mais cette démarche a buté sur deux obstacles principaux :

- D'une part le fait que le traité de Rome met en œuvre un développement inégal des compétences entre les institutions européennes et celles des Etats membres. Ceux-ci ont voulu conserver des compétences quasi exclusives en matière de régime de protection sociale, de droit du travail, de système de santé, d'éducation – les décisions dans ces domaines devant être prises à l'unanimité, chacun des Etats conservait un « droit de veto » -, alors qu'avec l'Acte unique de 1986 toutes les décisions concernant le « marché intérieur » relevaient de la « majorité qualifiée ». Il n'y avait pas dans la stratégie de communautarisation d'enchaînement dynamique entre l'économique, le social et le sociétal⁴.
- D'autre part le fait que l'environnemental est à l'époque conçu comme une conséquence, une externalité des activités humaines et non comme un pilier fondamental des sociétés et de leur devenir. L'enjeu est bien aujourd'hui de concevoir au plan de l'UE un cercle vertueux de développement entre l'économique, le social-sociétal et l'environnemental, ce qui suppose le décloisonnement de ces 3 domaines, l'accent mis sur leurs interactions. Là encore c'est un défi que l'UE devrait s'attacher à relever.

Par rapport à ces enjeux, le document de réflexion sur « L'approfondissement de l'Union économique et monétaire » apparaissait décevant. Sans doute proposait-il une série de mesures pertinentes dans ces domaines, pour parachever une véritable union financière, intégrer davantage l'union économique et budgétaire, ancrer la responsabilité démocratique et renforcer les institutions de la zone euro. D'un côté, il affirme qu'« il n'y a pas une seule et unique solution » et reconnaît que « les Etats membres de la zone euro forment un groupe hétérogène. Jamais il n'y aura d'approche unique ou de vision commune et définitive sur le meilleur moyen de faire avancer l'UEM ». Mais le document ne proposait pas de pistes alternatives ; il ne faisait même aucune mention des scénarios du Livre blanc.

Pourtant, l'UEM, l'Euro, les convergences économiques et financières qui se développent appellent un double examen de fond : quels objectifs et quelle gouvernance ? Le document de réflexion insistait sur « la nécessité de lutter contre les disparités économiques et sociales persistantes », car les « tendances à la convergence observées au cours des premières années de la monnaie unique se sont révélées en partie illusoire », et affirme que « les considérations sociales se voient maintenant accorder la même importance que les considérations économiques », soulignant la proposition de créer un socle européen des droits sociaux. Mais il continuait à aborder séparément d'un côté l'économique et le financier, de l'autre le social. Pourtant le traitement de la « crise grecque » pouvait faire l'objet d'un riche « retour d'expérience » éclairant le débat sur les objectifs. De même, le document insistait sur « la nécessité de rendre la gouvernance de l'UEM plus efficiente et transparente », mais ses propositions pour « enraciner la responsabilité démocratique » restaient fort générales, même si les idées consistant à copier-coller certains concepts nationaux – comme un « ministre des finances de la zone euro » ou un « gouvernement économique »⁵ semblaient relever davantage de l'illusion que de perspectives opératoires.

Pour ce qui concerne le marché unique, le document en soulignait l'approfondissement dans les domaines des marchés des capitaux, de l'énergie et du numérique pour affirmer que « le marché unique, y compris la

⁴ Le développement plus récent de la MOC (méthode ouverte de coordination) pour couvrir les domaines sociaux et sociétaux ne relevant pas des processus d'harmonisation repose sur le volontariat des Etats membres et sur des recommandations qui n'ont pas de caractère normatif.

⁵ Un « gouvernement » ne saurait être « économique », car il couvre toujours toutes les facettes de l'action publique. Et il ne saurait y avoir un « ministre » d'un non-gouvernement.

garantie de la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, est un puissant moteur d'intégration et de création de croissance et de prospérité dans l'ensemble des Etats membres ». Mais il ne reposait pas la question de son contenu, de son adéquation au principe de subsidiarité – puisqu'il s'agit d'une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres –, donc du rapport entre unité et diversité, de ce qui doit relever de règles communes et de ce qui doit dépendre de la diversité des situations nationales, régionales et locales. Il faudrait sans doute réexaminer dans le corpus de règles et normes européennes ce qui comporte réellement une valeur ajoutée. Dans un pays aussi unitaire et centralisé que la France, il existe des marchés régionaux et locaux qui ne mettent en rien en question l'unité nationale. On ne produit pas de l'aïoli dans le nord de la France, ni du Maroilles à Salon de Provence. Le marché intérieur est un moyen, pas un but. Autant on a pu mourir pour son pays, sa nation ou sa patrie, autant on ne meurt pas pour un « marché intérieur » !!!

Le document de réflexion « sur la dimension sociale de l'Europe » soulignait que les sociétés européennes disposent des niveaux de protection sociale les plus élevés au monde, mais que les Européens sont nombreux à se montrer anxieux et inquiets, en particulier pour les générations futures. Les différences entre pays et entre régions persistent, les taux d'emploi et les systèmes de protection sociale sont différents. Pour relever les défis liés aux évolutions de la population, aux changements du monde du travail et des modes de vie et aux nouveaux risques sociaux, le document de réflexion inscrivait ses propositions dans le cadre des 5 scénarios du Livre blanc, en tentant de dégager ce qu'ils signifiaient en termes de dimension sociale et en analysant les avantages et inconvénients de trois des scénarios. Les réflexions renvoyaient à deux questions clés : quels défis nos pays doivent-ils relever ensemble ? Quelle valeur ajoutée les instruments à l'échelle de l'UE peuvent-ils apporter dans cette lutte ? Ces questions sont effectivement essentielles, à la condition de ne pas restreindre le « social » aux seules relations liées au travail – ce qui apparaît être la démarche engagée autour de la définition du « socle social » - et d'intégrer toutes les dimensions « sociétales » du « modèle social » européen. Cela impliquerait aussi d'inclure explicitement au cœur de la réflexion sur l'avenir de l'Europe le devenir de la politique de cohésion « économique, sociale et territoriale » et des fonds structurels, dont la part dans le budget de l'UE a doublé depuis les années 1980 et qui arrivent presque à égalité avec la PAC ; la politique de cohésion devrait faire l'objet d'un document de réflexion, tant elle traduit les solidarités qui sont au cœur de l'UE et du « modèle européen ».

6/ Assurer notre sécurité extérieure

Même si l'Union européenne ne constitue pas un « Etat » au sens habituel du concept, elle est une autorité publique de type nouveau qui intègre pleinement dès ses origines la fonction de base de toute autorité publique consistant à assurer la sécurité intérieure et extérieure de ses membres et de ses citoyens.

L'enjeu de sécurité extérieure est fondateur de la construction européenne, puisqu'au sortir de la guerre elle a eu comme objectif d'empêcher une troisième guerre mondiale qui pouvait être encore plus dévastatrice, compte tenu de l'existence de la bombe atomique. La création de la CECA en est le témoignage, car les industries du charbon et de l'acier étaient à l'époque les principales industries de guerre. Bien vite la coupure de l'Europe en deux, les prises de pouvoirs par des régimes communistes à l'Est de l'Europe et la menace soviétique ont posé avec plus d'acuité la question d'une défense commune, en même temps que la majorité des pays européens adhéraient à l'OTAN. Le projet de Communautés européenne de défense (CED) visait à répondre à ces défis en engageant la création d'une armée européenne sans impliquer un réarmement allemand. Mais cet objectif éminemment politique était largement prématuré et le projet de CED était rejeté par la Chambre des députés française. Un coup d'arrêt était porté à un politique commune de sécurité et de défense jusqu'au traité de Maastricht de 1992.

Pour autant le « deuxième pilier » concernant la politique extérieure et de sécurité commune a relevé pour l'essentiel, jusqu'à son intégration dans le traité de l'Union européenne avec le traité de Lisbonne, de l'intergouvernemental et le plus souvent de la règle de l'unanimité - donc du droit de veto de chaque Etat membre et les progrès ont été très lents. C'est le choc des menaces nouvelles des dernières années, avec en particulier Daech, les attentats, les conflits du Proche-Orient, les migrations, et surtout l'invasion russe de

l'Ukraine, puis le caractère imprévisible des politiques de Donald Trump, qui ont amené à relancer les réflexions et initiatives sur la politique européenne de sécurité et de défense. Une nouvelle étape de la construction européenne semble engagée tant en matière d'objectifs que de moyens.

Cela implique du temps... Temps de connaître les situations (du macro au micro), temps d'en débattre partout et avec tous les acteurs concernés, temps d'expérimenter des pistes, etc. ; mais il n'y a pas de raccourci possible.

Prenons l'exemple des migrants et réfugiés. Plutôt que de vouloir forcer les Etats membres à des solidarités quantitatives, on pourrait partir des situations et besoins spécifiques de chacun. Si l'Allemagne a accueilli 1 million de migrants et réfugiés c'est que cela correspondait à sa situation démographique et à ses besoins conséquents de main d'œuvre. Ainsi, entre 2000 et 2015, la population de l'Allemagne a augmenté de 1,6 million dans le même temps où celle de la France a augmenté de 5,9 millions⁶ et son « solde naturel » est négatif depuis 1972.

Il faudrait arriver à penser et à concevoir des propositions qui soient susceptibles de faire converger intérêt commun et intérêts nationaux de chacun des Etats membres. Cela implique de prendre en compte et de promouvoir les rapports entre unité (européenne) et diversité des histoires et conceptions nationales, approches et mentalités. Chaque nation n'a pas la même histoire lorsqu'il s'agit de l'arrivée des populations étrangères ou du rapport de sa population avec ces populations et cela génère des acceptabilités » sociales différentes ; on ne peut donc pas les mettre tous sur le même plan et faire des calculs qui mathématiquement sont « équitables » ; les sociétés humaines ne sont pas des mathématiques. L'intérêt national de chacun, comme l'intérêt commun- communautaire – ne sont pas que des questions de calcul rationnel en fonction de chiffres économiques ou démographiques.

7/ Respecter les rythmes et se concentrer sur l'essence de l'unité européenne

Ces problématiques impliquent que l'Union européenne se concentre sur l'essentiel de ce qu'elle peut apporter, sur le cœur de sa fonction.

L'Union européenne n'est pas – et ne sera pas à un horizon envisageable – un super-Etat venant remplacer les Etats membres ou suppléant leurs carences.

L'UE doit concentrer ses politiques, actions et moyens sur l'essentiel, sur son « cœur de métier », c'est-à-dire sur le plus qu'elle peut apporter à tous par rapport à chacun des Etats agissant séparément.

Cela devrait impliquer un complet réexamen de toutes les sédimentations accumulées depuis 70 ans, afin de renvoyer à la diversité des Etats membres et de leurs collectivités tout ce qui peut être considéré comme étant des contraintes communes inutiles et inefficaces, afin de promouvoir l'« unité dans la diversité » et de redéployer ses politiques et actions sur la réponse aux défis du XXI^e siècle pour lesquels chaque Etat pris séparément est de plus en plus incapable de peser.

Cette démarche suppose de respecter les rythmes de chacun des Etats membres, ses choix politiques, ses attentes, mais aussi ses méfiances à l'égard de centralisations ou bureaucratisations excessives.

Il faut laisser du temps au temps et refuser les impatiences et le volontarisme, car la construction européenne relève du temps long, du structurel et non du conjoncturel, des acquis et de réponses nouvelles pour redéployer l'Union européenne ; elle doit être fondée sur une volonté politique réelle et continue.

8/ Se donner les moyens correspondant à ces objectifs

Le budget européen est insignifiant (moins de 1% du RNB de l'ensemble des Etats membres) par rapport aux budgets nationaux des principaux Etats européens ou de ceux de grands Lander allemands. La construction

⁶ Ces simples chiffres suffisent à invalider bien des discours de certains « spécialistes » comparant par exemple les taux de chômage entre les 2 pays.

européenne s'est faite par le droit bien davantage que par des moyens financiers, même si les montants qui ont pu être consacrés aux principales politiques communes européennes – agricole et de cohésion (ces deux domaines considérés ensemble représentent toujours plus de 70% du total du budget) – ont pu représenter des financements ou des co-financements importants.

Le budget de l'UE représente une petite part des dépenses publiques totales dans l'UE, équivalant à environ 2 % seulement des dépenses publiques dans l'UE et cette part a diminué au fil du temps.

Y a-t-il adéquation entre les objectifs et missions qui sont définis pour l'Union européenne et ses moyens financiers ou humains ? Tout dépend des réponses qui seront apportées à la question de ce que doit faire l'UE si elle est mieux à même que chacun des Etats agissant séparément.

Le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE soulignait que l'essence d'un budget de l'UE repose sur « la valeur ajoutée qui découle de la mise en commun de ressources et de résultats que des dépenses nationales non coordonnées ne permettent pas d'obtenir ». Il précise que « l'action de l'UE doit venir s'ajouter aux efforts nationaux ou régionaux, ou les compléter, mais elle ne devrait pas combler les lacunes liées aux insuffisances des politiques nationales ».

Le document proposait 4 principes de réforme : concentration sur les domaines où la valeur ajoutée de l'UE est la plus forte ; obligation de rendre compte ; plus de souplesse dans un cadre stable grâce à structure pluriannuelle ; simplification des règles de façon à ne pas dissuader les citoyens européens de solliciter des financements de l'UE par une bureaucratie excessive.

Sur ces bases, le document esquissait les conséquences financières possibles de chacun des 5 scénarios du Livre blanc, tentant de lier objectifs et moyens de l'avenir de l'Europe.

9/ Développer de nouvelles formes de participation démocratique, informer, rendre des comptes, développer les participations

Il est quelque peu surprenant que les enjeux démocratiques n'aient pas fait l'objet d'un des documents de réflexion, tant ils recouvrent toute une série de méfiances sinon d'oppositions qui se sont développées partout en Europe autour de l'expression d'un « déficit démocratique ».

Mais, en la matière il n'existe ni modèle de référence, ni même de réelle réflexion sur ce qui peut être une démocratie à près de 500 millions d'habitants. Il ne saurait suffire de « copier-coller » au niveau européen une tentative de synthèse des références nationales de démocratie représentative.

L'Union européenne repose fondamentalement sur une double légitimité : celle des Etats qui ont négocié et adopté des traités qui définissent ce qu'ils veulent faire ensemble et la manière de le faire, et de formes européennes de démocratie européenne, avec en particulier depuis 1979, l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Cette caractéristique se retrouve dans les institutions européennes, avec dans la réalité un rôle clé des Etats membres, rôle accentué dans les périodes de crise. Elle incite à la recherche d'accords, de compromis, de consensus entre Etats, entre institutions européennes, entre les acteurs.

On peut rêver à une UE qui serait un véritable Etat fédéral, avec des institutions traditionnelles régies par la loi de la majorité. Mais il faudrait qu'existe une nation européenne ... Ce n'est pas à notre échelle de temps et reste utopique. Là encore, il faut inventer des formes démocratiques adaptées aux réalités de ce qu'est et peut être l'Union européenne, dans une dynamique de gouvernance multi-niveaux – du micro au niveau européen - fondée sur la participation démocratique et les interactions entre les niveaux.

La première clé d'une démocratie européenne est l'information pluraliste. Or, même si les institutions européennes publient communiqués, documents, textes de réflexion comme des Livres blanc, même si existent des Bureaux de représentation des institutions européennes dans chacun des Etats membres, force est de constater que tout ceci n'arrive que rarement au citoyen européen, d'autant qu'elle bute sur l'existence de 23 langues officielles et sur la prédominance croissante de l'anglais. Il n'existe pas de médias européens multilingues et les sites des institutions européennes sont le plus souvent limités à un usage « expert ». Il y a là des innovations à inventer pour réduire quelque peu la distance entre l'UE et les citoyens.

L'information doit permettre de développer l'« *accountability* » - rendre des comptes - et donc reposer sur une véritable interactivité, afin de favoriser l'expression de toutes les attentes, comme des critiques.

L'enjeu est de favoriser la construction progressive de lieux de débats démocratiques sur l'UE et ses actions, de ce qui pourrait être un jour une « opinion publique européenne », une « société civile européenne ». Au niveau européen comme à chaque niveau d'organisation de l'action publique, il n'y a pas de démocratie s'il n'existe pas de contre-pouvoirs.

Il s'agit tout à la fois d'inventer des formes démocratiques adaptées aux spécificités de ce qu'est l'UE en conjuguant des formes de démocratie représentative et de participation démocratique et d'utiliser toutes les « innovations » existantes, telles que l'initiative citoyenne, le recours au médiateur (élu par le PE), la « Convention » telle qu'elle a pu exister pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux ou pour les principales dispositions du traité de Lisbonne reprises du projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe. Il convient de ne pas négliger l'utilisation de l'arme juridique : la Cour de justice de l'Union européenne « dit le droit », interprète et précise le droit européen en réponse à chaque contentieux qui lui est soumis et établit des jurisprudences qui font référence.

Il faudrait aussi clarifier le débat sur le lobbying et ses conditions ; en distinguant lobbying, conflits d'intérêt et corruption. Le lobbying est aujourd'hui institutionnalisé par les institutions européennes, en particulier la Commission, mais aussi le Parlement européen, pour connaître la diversité des réalités dans toute l'Union européenne. Ainsi, la Commission européenne ne dispose que de peu d'éléments pour appréhender la série de diversités qui existent à l'échelle des États membres ; alors qu'elle a pour fonction en particulier de promouvoir l'intérêt communautaire et de faire des propositions législatives, elle ne dispose que de peu de moyens de connaissance de la réalité dans toutes ses dimensions, les États membres étant structurellement attachés à conserver leurs données et connaissances, compte tenu des tensions entre intérêts nationaux et intérêt commun européen. Le lobbying est dès lors apparu comme étant un moyen essentiel de contournement de cet obstacle, en invitant tous ceux qui le veulent à faire part de leurs réflexions et propositions, de manière officielle et la plus transparente possible, sur la place publique.

A l'évidence, les différents acteurs ont des moyens très différents pour conduire ce lobbying, pour répondre aux consultations organisées par la Commission européenne, pour venir rencontrer les services de la Commission ou les Parlementaires européens. Il y a là un chantier à ouvrir pour développer le pluralisme du lobbying, assurer un contrôle parlementaire efficace, réduire les conflits d'intérêts et combattre les formes de corruption. Mais il serait absurde de prétendre l'interdire : il est légitime que les acteurs se regroupent pour faire entendre leurs besoins, aspirations et demandes.

Un grand souffle démocratique et une forte volonté politique

De la même façon que le Livre blanc de Jacques Delors de 1985 « croissance, compétitivité, emploi » avait conduit à la relance de la construction européenne après un dizaine d'années de stagnation avec l'Acte unique de 1986, l'UE a besoin, près de 20 ans après le déclenchement de la crise de 2008, de trouver un nouveau souffle, une mise à jour et une redéfinition de ses objectifs et moyens d'action, une refondation de ses fondements et finalités.

Il est urgent de lancer des débats publics à tous les niveaux pour faire émerger cette nouvelle donne et construire la volonté politique pour porter ce nouveau souffle. Il faut que toutes les forces vives, toutes les parties prenantes, les institutions, les partis politiques comme la société civile, tous les citoyens européens s'emparent de ces enjeux, qu'un grand souffle démocratique se développe.

On ne construira pas l'avenir de l'Europe à quelques-uns. C'est sa co-construction qu'il faut mettre en œuvre !

Pierre Bauby, mai 2025