

**Rapport à Clément Beaune,
secrétaire d'État chargé des Affaires européennes**

**Comité de réflexion et de propositions
pour la Présidence française du Conseil de l'Union européenne
présidé par Thierry Chopin**

UNE EUROPE POUR AUJOURD'HUI ET POUR DEMAIN

**SOUVERAINETÉ
SOLIDARITÉS
IDENTITÉ COMMUNE**

**Rapport à Clément Beaune,
secrétaire d'État chargé des Affaires européennes**

**Comité de réflexion et de propositions
pour la Présidence française du Conseil de l'Union européenne
présidé par Thierry Chopin**

UNE EUROPE POUR AUJOURD'HUI ET POUR DEMAIN

**SOUVERAINETÉ
SOLIDARITÉS
IDENTITÉ COMMUNE**

« En application du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2021.
ISBN : 978-2-11-157618-6

La prochaine présidence française du Conseil de l'Union européenne (ci-après « PFUE ») commencera le 1^{er} janvier 2022. Afin de préparer au mieux cette séquence courte mais de grande importance, Clément Beaune, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, a souhaité instituer un Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE que j'ai eu l'honneur de présider. Ce comité, que j'ai souhaité divers par les profils et les perspectives qu'il réunit, a été composé pour formuler des propositions sur les grandes orientations de la présidence française. Ces réflexions s'articulent autour de trois grands enjeux définis par les termes « Relance, Puissance, Appartenance », présentés par le secrétaire d'État lors d'une communication en conseil des ministres sur la PFUE le 4 novembre 2020, et auxquels il est nécessaire de donner corps. En accord avec ce mandat, le comité a cherché à poursuivre deux objectifs à un double horizon.

Deux objectifs

Le premier objectif au cœur de l'agenda du comité a été de définir un discours permettant de faire entrer en résonance, d'une part, les grandes thématiques politiques précitées (Relance, Puissance, Appartenance) ainsi que des priorités plus techniques dans le cadre du travail législatif avec, d'autre part, les préoccupations des citoyens en France et dans le reste de l'Union européenne. Dans une logique de cohérence et de mise en perspective, le rapport se veut être le chaînon manquant entre d'un côté, les grandes thématiques politiques énoncées pour la PFUE et l'incompressible technicité de l'exercice d'une présidence du Conseil de l'UE.

Le deuxième objectif a été de favoriser une forme de liberté de penser au-delà du seul cadre politico-administratif et institutionnel traditionnel. Il s'agit d'un travail également prospectif. L'objectif de la PFUE ne saurait être uniquement de finaliser des dossiers techniques et législatifs. Il est également nécessaire d'impulser une réflexion sur de nouveaux sujets dans le contexte de crise pandémique, de tensions géopolitiques et d'urgence énergétique et environnementale. En outre, la PFUE gagnerait à représenter également un moment de réflexion sur l'Europe en France, l'un des États membres où la défiance de l'opinion publique vis-à-vis de l'Union européenne est l'une des plus fortes. Une telle ambition requiert de replacer les propositions de ce rapport dans une perspective à un double horizon.

Deux horizons de temps

En effet, un premier horizon de court terme se dessine d'abord pour la PFUE et la France, autour de certaines priorités essentielles renvoyant aux décisions les plus urgentes. Dans cette perspective, le rapport s'est attaché à définir quelques objectifs concrets pour obtenir des résultats tangibles.

Au-delà de ce premier horizon, un second se dessine à moyen-long termes pour l'UE, en complément de la réflexion qui s'inscrit dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Il existe des sujets sur lesquels il faut faire progresser le débat et l'agenda européens sans pour autant attendre des résultats immédiats. La France peut ici contribuer à pousser un agenda plus structurel sur quelques aspects plus ambitieux.

Ce double horizon supposait lui-même deux exigences.

4 D'une part, définir les conditions permettant à la France de porter son discours et ses priorités auprès de ses partenaires européens, ce qui suppose d'éviter le risque d'un tropisme franco-français.

D'autre part, définir les conditions permettant de clarifier le rapport à l'Europe en France et saisir l'occasion de la PFUE afin de favoriser une plus grande appropriation des réalités européennes dans notre pays. Cela explique l'importance des enquêtes d'opinion dans le rapport, de même que l'importance des interactions avec d'autres acteurs que les seules autorités françaises, comme les acteurs associatifs, les parlementaires, etc.

Composition du Comité de réflexion. Une diversité qui permet d'étendre la réflexion au-delà des cadres institutionnels traditionnels

Le comité, indépendant, respecte une parité homme-femme. Il rassemble des universitaires et des experts qui ont le plus souvent une expérience au sein des institutions (diplomatie, Banque centrale européenne, Conseil constitutionnel). La participation aux travaux du comité s'est faite à titre personnel dans le dépassement des affiliations professionnelles. Ses membres, par ailleurs actifs dans le débat public, proviennent d'horizons disciplinaires divers : économie, sociologie, géographie, science politique, relations internationales et histoire. Cette diversité constitue un apport très précieux compte tenu de la grande variété des thèmes abordés dans le rapport. Le comité est composé également d'Allemands et d'Italiens et n'est donc pas seulement français mais aussi ouvert aux autres États membres.

Les travaux se sont voulus très ouverts aux parlementaires car le comité a été attentif au point de vue de la représentation nationale. Pour autant, l'approche s'est également voulue complémentaire des cadres institutionnels traditionnels, le comité s'est donc rapproché des acteurs associatifs et territoriaux ainsi que des autres pays membres de l'Union européenne. Le comité a eu des contacts avec des ambassades et a auditionné des experts et universitaires venant de divers pays membres, condition sine qua non pour que le discours de la France lors de sa présidence du Conseil soit audible et partagé par nos partenaires.

L'approche du comité a été de se concevoir comme complémentaire de celle de l'administration. Ses réflexions et propositions s'articulent bien sûr avec celles conduites par les services de l'État. Ainsi, le comité a eu des liens quasi quotidiens avec le cabinet du secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, mais aussi plus ponctuellement avec le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Quai d'Orsay, le Secrétariat général des Affaires européennes ainsi que le Secrétariat général de la PFUE. Cependant, ce rapport a pour ambition de s'inscrire dans une démarche multicanaux : le comité entend se conjuguer avec la participation citoyenne dans le contexte de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, dans l'idée que le décideur politique doit chercher à combiner ces différentes sources, afin de prendre en compte le besoin que les Affaires européennes ne soient pas traitées uniquement comme un sujet technocratique et parisien. L'approche sociologique et géographique du comité s'est en conséquence attachée à intégrer une dimension locale qui nous a semblé essentielle.

Fonctionnement du comité

Le comité s'est réuni de manière régulière entre mars et octobre 2021. Chacune des réunions a été organisée autour de la présentation d'une note thématique rédigée par deux ou trois membres du comité et d'une discussion avec l'ensemble des membres du groupe.

Sous l'effet de cette discussion, des commentaires et observations, des questions et des suggestions, une seconde version a été rédigée puis actualisée sous l'effet de l'évolution des événements. Parallèlement, des auditions ont été réalisées avec des experts de certains sujets qui n'étaient pas nécessairement couverts de manière disciplinaire par les membres du comité, ce qui explique également qu'un certain nombre de contributions aient été également demandées à des experts externes.

Au total, plus de cinquante personnalités extérieures au comité ont été sollicitées dans le cadre de cette mission (la liste des auditions et des contributions figure en annexe à la fin de ce rapport). Enfin, il est important de noter que les seules présentations des travaux en cours du comité qui ont été faites tout au long de ce travail l'ont été dans le cadre d'auditions parlementaires devant les commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat¹. Ces échanges avec les parlementaires ont réellement enrichi les réflexions du comité.

Axes clés

Au-delà des principaux messages clés et des propositions issus de nos travaux (voir la synthèse au début du rapport), il est possible de distinguer quatre principaux axes issus de nos travaux.

Répondre aux incertitudes

Ces réflexions et ces propositions s'inscrivent dans un contexte particulier : les Français et les Européens sont entrés dans un « nouvel âge des incertitudes » qui produit de l'anxiété, des peurs et des craintes, voire de la colère si des réponses ne sont pas apportées.

Il importe de distinguer principalement trois formes d'incertitude :

- une incertitude économique et sociale qui s'exprime par une peur du déclassement individuel ;
- une insécurité vis-à-vis de la mondialisation qui se traduit par une peur du déclassement collectif sur les plans économique, géopolitique et technologique ;
- une incertitude existentielle et identitaire quant à la capacité de préserver notre mode de vie européen : qui sommes-nous ? Sur quel modèle de société sommes-nous capables de nous mettre d'accord ?

Il est possible de lire l'ensemble des réflexions et des propositions du comité comme une contribution – même modeste – à cet effort essentiel visant à apporter des réponses positives aux incertitudes dans lesquelles les Français et les Européens sont plongés.

1. Une audition a ainsi été réalisée par la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 23 juin 2021 (https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/duel15due20210197_compte-rendu) ainsi que par la Commission des affaires européennes du Sénat le 8 juillet 2021 (<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210705/europ.html>).

Des « solidarités de fait » : condition de la force de l'Union pour répondre aux attentes des citoyens

Ensuite, il ressort des travaux du comité, et cela est confirmé par la séquence que nous venons de vivre dans le contexte de la crise sanitaire, que les pistes de réponses apportées à ces incertitudes sont susceptibles de fournir un contenu à un agenda positif dont le message clé est le suivant : l'Europe est forte quand elle apporte une réponse commune aux crises et plus largement aux incertitudes, et quand elle est solidaire.

En effet, le chacun pour soi national(iste) conduit à une Europe faible qui ne peut ni répondre aux attentes des citoyens, ni peser sur la scène internationale. Nous avons besoin de « solidarités de fait » pour répondre à ces inquiétudes.

Penser l'Europe du local au global : l'approche multi-scalaire

Le troisième axe qui structure le résultat de nos travaux renvoie à la question des échelles. Les réflexions et propositions du comité n'ont pas porté uniquement sur l'« Europe de Bruxelles » (l'« Europe des institutions », des « bureaux ») ni sur l'« Europe des États » (« l'Europe des chancelleries ») mais ont tenté d'aborder l'Europe depuis l'échelle locale jusqu'à l'échelle internationale, en prenant en compte l'opinion publique.

L'idée clé est ici de montrer comment, tout d'abord, l'UE peut être un niveau d'action pertinent pour faire face à des défis de plus en plus souvent régaliens, notamment à l'échelle internationale. À cet égard, la dimension internationale constitue un axe fort : sur quels sujets travailler ensemble ? Dans lesquels investir ? Il convient de distinguer les sujets qui peuvent faire l'objet d'un relatif consensus (changement climatique, lutte anti-terroriste par exemple) des sujets plus compliqués à propos desquels il y a de fortes divergences (politique étrangère – Chine, Russie, États-Unis, Afrique ; immigration ; énergie).

Ensuite, il s'agit de montrer que l'action européenne peut aider les citoyens dans leur quotidien (soutien en cas de crises, opportunités, services, etc.). D'où le choix d'aller au-delà de l'agenda préétabli par le triptyque (Relance, Puissance, Appartenance) en mettant aussi l'accent sur le besoin d'ancrer plus fortement la dimension européenne en France, pays figurant parmi les plus critiques vis-à-vis de l'Union européenne.

Renouveler le « discours de la méthode »

Moins d'effet de style et plus d'humilité

Enfin, le dernier axe du rapport relève davantage de considérations de méthode.

Le rôle proactif de la France et du président de la République est reconnu mais peut faire l'objet de critiques et provoquer des blocages. Le risque existe que la France, par sa position surplombante, puisse engendrer du « ressentiment ».

La question de la méthode est ici fondamentale. La PFUE doit permettre de faire avancer les ambitions européennes de la France de manière renouvelée : moins d'effet de style et plus d'humilité, plus de concertation en amont, plus de débats publics avec des résultats concrets. Le conseil serait de faire « plus de Robert Schuman, moins de Victor Hugo ».

Lever les ambiguïtés du discours français sur l'Europe : ni mise en cause de l'indépendance nationale de la France, ni promotion des seuls intérêts français en Europe

8

Dans le double contexte de l'élection présidentielle, d'ores et déjà marqué par un discours « néo-souverainiste », et de la PFUE, il faudra :

- Faire la pédagogie en interne du projet qui est porté notamment en matière de « souveraineté européenne » pour expliquer que cela ne conduira pas à une dissolution de l'indépendance nationale française ;
- Doubler cette première dimension d'une pédagogie à l'échelle européenne pour montrer qu'il ne s'agit pas de promouvoir des intérêts purement français ; il faut lever l'ambiguïté (au cœur de la logique de projection caractéristique du rapport de la France et des Français à l'Europe) qui pourrait laisser penser parfois chez certains de nos partenaires que le projet d'« autonomie stratégique » viserait en réalité à rompre les dépendances européennes extérieures vis-à-vis de certaines puissances (États-Unis, Chine) pour opérer un nouveau transfert de dépendance, interne cette fois, et notamment vis-à-vis de la France.

In fine, la PFUE pourrait être une occasion de renouveler le « discours français » sur l'Europe qui est pris depuis plusieurs décennies dans une logique de « projection » produisant une ambiguïté fondamentale et des effets négatifs tant à l'échelle européenne qu'en France.

Remerciements

Pour terminer, je veux remercier vivement et très sincèrement les membres du comité. D'abord pour avoir accepté de participer à cette réflexion collective dans un contexte particulier lié à la crise sanitaire nous imposant de travailler à distance pendant les premiers mois de cette mission. Ensuite pour leur engagement et leur implication sans faille tout au long de ces travaux, ainsi que pour la très grande qualité de leurs contributions mais aussi de leurs éclairages et conseils toujours précieux, y compris dans des domaines *a priori* éloignés de leur champ de compétence professionnelle. Le fait que certains membres du comité viennent d'autres pays européens rend une telle implication encore plus remarquable. Enfin pour leur esprit très constructif, compte tenu de l'intérêt et de l'attention toujours bienveillante dont chacune et chacun ont témoigné vis-à-vis des autres membres du comité dans un contexte pluridisciplinaire ; la grande qualité des échanges et des discussions lors de l'ensemble de nos réunions a pu en témoigner. Travailler avec chacune et chacun d'entre eux a permis sans aucun doute de nous enrichir collectivement et, à un titre plus personnel, je dois dire que cela a été un véritable privilège de pouvoir bénéficier de la grande intelligence de chacune et de chacun. À toutes et tous, je tiens à adresser ici un très grand merci !

Je remercie également le cabinet du secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, et notamment Garance Pineau, directrice de cabinet, pour le soutien et la confiance sans faille apportés tout au long des travaux du comité.

Un grand merci à Jean-Baptiste Roche, talentueux élève à l'École normale supérieure et diplômé du Collège d'Europe à Bruges, pour sa disponibilité, sa grande efficacité et sa contribution très précieuse à l'harmonisation des diverses contributions et des nombreuses auditions lors du travail de consolidation du rapport, et ce dans des délais toujours très courts.

Je tiens enfin à saluer tout particulièrement Servane Metzger, chargée de mission au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, pour toute l'aide constante et remarquable qu'elle a apportée au comité tout au long de nos travaux. Qu'elle soit ici vivement et très sincèrement remerciée.

**Thierry Chopin, président du Comité de réflexion
et de propositions pour la PFUE**

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
SYNTHÈSE	15
INTRODUCTION	29
PARTIE 1 – L'EUROPE FACE À LA CRISE (« RELANCE »)	33
1. RÉUSSIR LA REPRISE ÉCONOMIQUE	35
1.1. Éléments de contexte	35
1.2. Principales questions pour la PFUE	41
1.3. Propositions	48
2. NE PAS OUBLIER LA DIMENSION SOCIALE DE LA « RELANCE ». VERS UNE ÉCONOMIE SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE DE MARCHÉ	69
2.1. Renforcer la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme	69
2.2. Une attention indispensable portée à la jeunesse	91
2.3. Vers une politique de l'UE commune en matière de santé	99
PARTIE 2 – L'EUROPE DANS LE MONDE (« PUISSANCE »)	113
1. SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE ET CAPACITÉ D'AGIR DE L'UNION EUROPÉENNE : PROTÉGER NOTRE OUVERTURE ET ÉDIFIER UN CENTRE DE POUVOIR DÉMOCRATIQUE	115
1.1. Éléments de contexte	115
1.2. Propositions pour le renforcement d'une autonomie stratégique européenne post-Covid	120
1.3. Repenser les relations extérieures avec les pays proches en sortant de l'approche dite de « voisinage ». L'enjeu du dialogue entre les deux rives de la Méditerranée	126
2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA « PUISSANCE » EUROPÉENNE PAR LA RÉPONSE AUX DÉFIS DE LA SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE ET DE LA RELATION AVEC LA CHINE	132
2.1. L'Europe au défi de la souveraineté technologique	132
2.2. Les relations UE/Chine : enjeux et positionnements stratégiques	143
PARTIE 3 – L'EUROPE ET LES EUROPÉENS (« APPARTENANCE »)	153
1. SENTIMENT D'APPARTENANCE OU IDENTIFICATION ACTIVE ?	155
1.1. L'importance des dimensions narrative et culturelle	155
1.2. Communauté de citoyens et espace politique de choix	175
1.3. Frontières et sentiment d'appartenance	194

2. QUI SOMMES-NOUS ? QUEL MODE DE VIE EUROPÉEN ?	201
2.1. Transition énergétique, biodiversité, agriculture et alimentation : la valorisation d'une préférence collective européenne	201
2.2. L'avenir de l'espace Schengen : la gestion des frontières européennes face aux crises	213
2.3. Combiner liberté et sécurité : l'équilibre entre préservation des libertés individuelles et lutte contre les menaces contemporaines	223
PARTIE 4 – LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UE VUE D'EUROPE	233
1. « UNDER-PROMISE AND OVER-ACHIEVE » : L'IMPORTANCE DE LA MÉTHODE	235
1.1. Pour une présidence à l'écoute et pragmatique	236
1.2. Un contexte particulier : PFUE et élection présidentielle française	237
1.3. Un moment critique pour reconfigurer les termes du débat européen ? Opportunités et risques d'un nouveau consensus initié par Paris	238
2. LES PILIERS D'UN CONSENSUS EUROPÉEN	242
2.1. La « demande géopolitique » : une convergence forte sur les questions de puissance	242
2.2. La question de l'appartenance : démocratie, solidarité et culture	246
3. LE FRANCO-ALLEMAND : UNE CONDITION INDISPENSABLE MAIS NON SUFFISANTE POUR AGIR. LES RESSOURCES POTENTIELLES DU FRANCO-ITALIEN	249
3.1. Élections fédérales allemandes et PFUE : des stratégies communes nécessaires	249
3.2. Le franco-italien : entre asymétrie et proximité. Un pilier fondamental de l'Europe géopolitique	255
PARTIE 5 – LA PFUE : UNE OPPORTUNITÉ POUR MIEUX ANCRER L'EUROPE EN FRANCE	261
1. LES RAPPORTS DES FRANÇAIS À L'UNION EUROPÉENNE	263
1.1. Les Français vis-à-vis de l'UE : entre défiance et ambivalence	263
1.2. Le déficit de connaissances vis-à-vis de l'UE : source du glissement de l'adhésion de principe à la défiance	268
2. COMMENT FAVORISER LA RÉAPPROPRIATION DE L'EUROPE PAR LES FRANÇAIS ?	271
2.1. Éducation et mobilité : un enjeu européen, national et territorial clé	271
2.2. La PFUE : une opportunité pour renforcer l'information sur l'Europe en France	277

3. REVOIR L'ORGANISATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE FRANÇAISE SUR L'EUROPE	292
3.1. Vers un exécutif plus transparent et responsable	292
3.2. Vers un Parlement plus à même de remplir ses fonctions européennes	294
4. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	296
4.1. Propositions relatives aux programmes éducatifs	296
4.2. Propositions relatives à la mobilité européenne	297
4.3. Propositions relatives au renforcement de la visibilité des réalisations européennes concrètes à l'échelle locale	298
4.4. Propositions relatives au passage de la communication institutionnelle à une information plus « politique »	299
4.5. Propositions relatives à l'organisation politique et institutionnelle française sur l'Europe	302
CONCLUSION	303
ANNEXES	305
Lettre de mission	307
Liste des membres du Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE	309
Liste des auditions et contributions	310

SYNTHÈSE DES MESSAGES CLÉS ET DES PROPOSITIONS DU COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITIONS POUR LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Le rapport du Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE présente plusieurs **lignes de force** ainsi que des **propositions concrètes** pouvant être portées à la connaissance des décideurs et du grand public, dans la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union européenne de 2022.

Le comité a construit sa réflexion autour des trois grands axes dévoilés par le Gouvernement en novembre 2020 pour la préparation de la Présidence – « **Relance, Puissance et Appartenance** » – afin de contribuer au travail d'idées indispensable à la réussite de la PFUE.

Les auteurs ont par ailleurs complété ce triptyque de **deux perspectives additionnelles** sur la future présidence française : l'une du **point de vue de nos partenaires européens**, et l'autre **du point de vue de l'opinion publique française**.

15

Les parties de ce rapport ont chacune été rédigées par deux ou trois membres du Comité et complétées sur la base des observations des autres membres. Elles ont également été enrichies par des auditions ayant été également menées auprès de personnalités extérieures.

Les travaux du Comité ont été réalisés en toute indépendance. Ses propositions n'engagent pas le Gouvernement.

1. L'EUROPE FACE À LA CRISE – « RELANCE »

La crise sanitaire a eu un impact considérable sur les économies européennes. Si la réaction de l'Union a été initialement hésitante, celle-ci a mis en place par la suite une solidarité européenne historique faisant ainsi la preuve de son efficacité. Les pistes proposées visent à ancrer la reprise économique de l'UE dans une logique durable lui permettant de répondre efficacement aux grands défis qui la sous-tendent : transition numérique, transition écologique, lutte contre la pauvreté, attention indispensable portée aux jeunes générations et anticipation des prochaines crises sanitaires en jetant les bases d'une politique commune de l'UE en matière de santé.

1.1. RÉUSSIR LA REPRISE ÉCONOMIQUE

La crise sanitaire qui a frappé l'Union européenne a représenté un choc commun à tous les États membres. Après des débuts hésitants et controversés, la réaction européenne a finalement bénéficié d'une solidarité et d'une réponse commune bien plus rapide, forte et innovante, que lors de la crise financière. Dans la continuité de cette réalisation, il convient de réussir la reprise de façon à ce que la pandémie ne laisse pas de traces durables sur le tissu productif et social.

- Retrouver le chemin de croissance d'avant la crise grâce à un **effort budgétaire additionnel consacré à des dépenses d'investissement à fort effet multiplicateur** ;
- **Prolonger et adapter** le mécanisme européen de soutien à l'atténuation des risques de chômage (**SURE**) pour soutenir la mobilité et la formation professionnelle et accélérer l'insertion des jeunes au sortir de la pandémie ;
- **Réformer l'Union budgétaire à court terme en cohérence avec le Plan de relance pour l'Europe** : prendre en compte les investissements nets dans le calcul des déficits acceptables, fixer des objectifs réalistes de réduction de la dette publique adaptés à la situation de chaque État membre, faire évoluer le calcul du PIB potentiel pour le calcul du déficit structurel afin de le rendre moins procyclique ;
- **Réformer l'Union budgétaire à long terme pour renforcer la crédibilité et l'appropriation des règles budgétaires** : remplacer la référence aux 60 % de dette sur PIB par des objectifs pluriannuels par pays, définir des points de référence pour l'évolution et la composition des dépenses publiques, définir des objectifs relatifs aux engagements implicites en fonction des risques pour les finances publiques, suspendre les cibles de dette publique en cas de choc imprévu ; préparer les instruments de réponse commune aux crises futures en s'inspirant du Plan de relance pour l'Europe et de SURE ;
- **Approfondir l'Union bancaire** : incorporer les risques climatiques et ESG dans les cadres prudentiels et lutter contre le *greenwashing* financier par l'adoption de standards exigeants pour les obligations vertes européennes et l'ESG ; renforcer le cadre pour la gestion des crises bancaires.

La finance peut être mise au service de l'intérêt général et en particulier de la transition écologique. Pour cela, l'Union doit désormais se positionner comme leader mondial de la finance durable et fonder une doctrine européenne du capitalisme responsable au-delà du normatif.

- **Promouvoir une «raison d'être» européenne ;**
- **Développer des mesures d'impact opérationnelles et de nouveaux outils d'évaluation** pour préserver notre capital collectif ;
- **Poser les bases d'une nouvelle classe d'actifs pour investir dans nos biens publics communs** («*debt-for-impact swap*»).

Face à la concurrence des GAFAM et au développement des cryptoactifs, l'Union européenne doit relever le défi de la finance numérique afin d'assurer la résilience de son système bancaire.

- **Faire aboutir le paquet sur la finance numérique et proposer une «taxe carbone» sur les transactions en cryptoactifs ;**
- **Soutenir le développement de l'euro numérique** et adopter ses principes directeurs ;
- Promouvoir une alternative européenne pour les paiements par carte et en ligne et **généraliser les paiements instantanés pour créer une référence mondiale.**

17

1.2. LA DIMENSION SOCIALE DE LA RELANCE

Il existe un modèle économique européen : l'économie sociale et écologique de marché. Pour demeurer fidèle à ce modèle, l'Union européenne a le devoir de lutter contre la pauvreté et le sans-abrisme au sein de ses frontières.

- Faire un état des lieux évalué des politiques nationales et **spécifier une stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme ;**
- Améliorer la collecte de données grâce à des **décomptes dans les métropoles ;**
- **Établir des normes minimales pour les services aux sans-abris,** principalement dans les centres d'hébergement ;
- Créer une aide de l'UE aux ressortissants européens n'ayant pas accès à l'assistance sociale du pays de destination, et soutenir la création de résidences sociales spécialisées ;

- **Donner mandat à la nouvelle Autorité européenne du travail pour la lutte contre le sans-abrisme ;**
- Créer un dossier numérique pour les sans-abris.

Les jeunes ont particulièrement souffert de la crise sanitaire. L'Europe leur doit une attention particulière, en particulier en direction de ceux qui sont en passe de s'insérer sur un marché du travail en constante évolution.

- **Mieux encadrer le recours au télétravail** comme pratique ayant vocation à s'institutionnaliser ;
- **Soutenir l'apprentissage européen** grâce au renforcement d'Erasmus Pro et la création de « Centres européens des métiers » ;
- **Établir un compte individuel de formation européen.**

L'Europe doit tirer les enseignements de la crise du Covid-19 et développer une politique de santé commune solide et ambitieuse.

- **Soutenir un projet HERA réaliste** et renforcer les pouvoirs des entités existantes (EMA, ECDC) ;
- **Appuyer la stratégie pharmaceutique et le plan contre le cancer** lancés par la Commission européenne, **tout en lançant des chantiers de long terme** (par exemple sur l'antibiorésistance).

18

2. L'EUROPE DANS LE MONDE – « PUISSANCE »

Pour protéger ses intérêts sans renoncer à son principe d'ouverture, l'Union européenne doit agir aux échelles régionale et mondiale. Le rapport pense ainsi la souveraineté européenne en l'appliquant à des enjeux concrets.

2.1. SOUVERAINETÉ ET CAPACITÉ D'AGIR DE L'UNION EUROPÉENNE

Pour édifier un centre de pouvoir démocratique tout en protégeant leur ouverture, les Européens doivent penser par eux-mêmes les contextes stratégiques et géopolitiques inhérents à un monde de rivalités.

- **Faire avancer les ambitions européennes par une méthode renouvelée** : moins d'effets de style et plus d'humilité coopérative ;

- **Approfondir l'autonomie stratégique de l'Union européenne**, notamment dans les domaines suivants : politiques climatiques ; fonds européen de défense ; numérique ; rôle international de l'euro ;
- **Rechercher en priorité des formes de souveraineté technologique**, particulièrement dans la santé, les TIC, l'intelligence artificielle, les technologies porteuses, l'amélioration des activités régaliennes et la cybersécurité ;
- **Reformuler notre politique vis-à-vis de la Russie et sortir de l'approche dite de « voisinage »** basé sur l'opposition entre le centre et la périphérie.

Afin de repenser les relations extérieures avec les pays proches, au-delà des voisinages orientaux, l'enjeu du dialogue entre les deux rives de la Méditerranée reste central.

- **Construire une démarche euro-méditerranéenne plus réaliste et équitable dans un format restreint (5+5) ;**
- **Bâtir une politique euro-africaine de la mobilité sur une base contractuelle** en proposant notamment un programme eurafricain de mobilité d'études.

19

2.2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA « PUISSANCE » EUROPÉENNE EN RELEVANT LES DÉFIS DE LA SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE ET DE LA RELATION AVEC LA CHINE

Dans un monde de ressources rares soumis aux intérêts nationaux, l'Europe se doit de réinvestir dans sa souveraineté technologique en faisant notamment progresser les initiatives de la Commission.

- Promouvoir le rôle de l'Union comme acteur numérique, notamment grâce au **projet d'identité numérique européenne** ;
- **Investir dans des projets plurinationaux** (infrastructures des données, processeurs basse consommation, 5G, calcul à haute performance, communication sécurisée, *blockchain*) **et des partenariats internationaux** (6G, technologies quantiques et vertes) ;

- **Développer un modèle intégré de supervision des grandes entreprises de technologie ;**
- **Développer la composante technologique de l'Europe de la défense** par le biais de plateformes communes (notamment en matière de drones) et par la promotion du « *designed/made in Europe* » ;
- **Approfondir la politique de cybersécurité européenne** sur le modèle de l'initiative du Conseil européen de cyber-résilience ;
- **Remédier aux risques de pénurie de composants technologiques essentiels ;**
- **Adopter une stratégie ambitieuse pour les technologies vertes et les technologies visant à promouvoir l'indépendance énergétique européenne ;**
- **Adapter les politiques existantes au défi technologique :** politique de concurrence ; politique industrielle ; politique commerciale ;
- **Développer des marchés financiers plus propices à l'innovation en Europe** (par exemple en matière de capital risque).

Comment l'Europe peut-elle efficacement s'adapter aux déséquilibres existants avec la Chine, en particulier en matière technologique et industrielle ?

- **Définir des industries stratégiques dans lesquelles l'Union aurait un droit de regard** sur les transferts et partenariats avec des pays tiers ;
- **Soutenir la proposition de la Commission sur le contrôle des acquisitions d'entreprises** par des investisseurs tiers au marché intérieur.

3. L'EUROPE ET LES EUROPÉENS – « APPARTENANCE »

Une communauté politique doit s'appuyer sur un sentiment d'appartenance entre ses membres. Celui-ci peut relever tout autant d'une identification active que de la valorisation des préférences collectives européennes. Il est nécessaire de penser les dimensions narrative, culturelle et civique qui définissent les contours d'un « mode de vie » européen.

3.1. SENTIMENT D'APPARTENANCE OU IDENTIFICATION ACTIVE ?

La prochaine étape de la construction européenne doit se construire sur un récit commun, incarné dans un Plan de relance culturel permettant de répondre au déficit symbolique de l'Union. Dans cette perspective, une attention particulière doit être portée à la jeunesse et aux territoires périphériques.

- **Rappeler la contribution pleinement européenne des pays d'Europe centrale** à la lutte pour la liberté et la démocratie ;
- «La langue de l'Europe, c'est le plurilinguisme» : **favoriser un apprentissage des langues approfondi, précoce et continu et faciliter la mobilité des enseignants** ;
- Créer les conditions d'un vrai débat européen, ouvert et contradictoire, par la **création d'un grand média transeuropéen** ;
- **Développer un réseau de «cafés Europa» au cœur des territoires périphériques** ;
- **Mettre sur pied un «Grand Tour»** par le biais d'une agence et de parcours géographiques en Europe ouverts aux jeunes.

Au-delà du symbolique, l'émergence d'un sentiment d'appartenance européen passera également par ses dimensions civique et politique. Au-delà de la défense essentielle de l'État de droit, une communauté de citoyens suppose en effet un sentiment d'appartenance à une communauté politique comme espace de choix démocratique, délimité par des frontières communes.

- **Affirmer le rôle de la Cour de justice de l'UE** comme garante des valeurs fondamentales européennes de l'Union et de l'État de droit ;
- **Conforter la procédure des Spitzenkandidaten** pour la désignation du ou de la président/présidente de la Commission européenne ;
- **Réformer le système électoral du Parlement européen pour introduire une «dose» de députés transnationaux** ;
- **Fonder la gouvernance de l'Union sur un accord de mandature européen** entre le Parlement, la Commission et le Conseil européen ;
- **Améliorer la gestion des enjeux transfrontaliers** grâce aux expérimentations ;

- **Engager une réflexion sur les limites de l'espace européen à quatre échelles** : un espace de partenariat privilégié entre voisins associant la Turquie, la Russie et l'Ukraine, l'espace économique européen, l'Union européenne réalignée à terme avec la zone euro, et les coopérations renforcées dans les domaines régaliens.

3.2. QUI SOMMES-NOUS ? QUEL MODE DE VIE EUROPÉEN ?

Mener une réflexion sur l'identité européenne implique de penser nos biens communs pour valoriser les «préférences collectives européennes» autour de grands sujets tels que la transition énergétique, la biodiversité, l'agriculture et l'alimentation.

- **Construire un récit politique autour de trois piliers : climat, innovation et justice sociale ;**
- **Favoriser le dépassement d'idées reçues sur la transition écologique par l'organisation d'actions** destinées au grand public comme aux décideurs, qui permettraient d'aboutir plus rapidement à des compromis ambitieux ;
- **Clarifier la dénomination des instruments de politique environnementale ;**
- **Créer un «Erasmus bleu» et un «service civique bleu»** pour développer la conscience des enjeux liés à la biodiversité aquatique chez les plus jeunes ;
- **Créer une plateforme interactive** permettant de développer les initiatives citoyennes en faveur de la biodiversité ;
- **Mettre en avant un «leadership modèle» de l'agriculteur européen** portant des dynamiques d'innovation, d'industrialisation et de développement des ENR ;
- **Assumer une régionalisation de la mondialisation** sur la base d'un concept de souveraineté alimentaire «solidaire».

L'espace Schengen, parce qu'il permet à des millions de citoyens de circuler sans contrôles entre les États membres, est la manifestation concrète de l'« Europe des citoyens ». Son fonctionnement, mis à mal ces dernières années et notamment durant la crise sanitaire, doit être amélioré.

- **Poursuivre le travail sur le fonctionnement de Schengen** et renforcer la coopération policière en matière de lutte contre le terrorisme ;
- **Définir un système de répartition des demandeurs d'asile plus juste**, en mettant la personne du demandeur d'asile au centre de la procédure ;
- **Renforcer le système d'évaluation Schengen** pour mieux contrôler la mise en œuvre par les États de l'acquis de Schengen, notamment s'agissant des règles relatives aux contrôles aux frontières extérieures ;
- **Assurer une meilleure application des règles** et un relèvement du niveau de confiance mutuelle, en s'appuyant sur la Commission européenne, gardienne des traités.

23

L'affirmation d'un modèle collectif européen doit nous conduire à repenser l'équilibre entre préservation des libertés individuelles et lutte contre les menaces contemporaines.

- **Adopter un « corpus normatif européen » en matière de *compliance* et d'éthique des affaires** au service des intérêts stratégiques de l'Union et aligné sur les standards internationaux les plus élevés ;
- **Adopter une définition large de la notion de « protection des intérêts financiers de l'Union » et des infractions connexes** permettant de renforcer les pouvoirs du nouveau Parquet européen.

4. LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE VUE D'EUROPE

La réalisation des objectifs de la PFUE, et du triptyque « Relance, Puissance, Appartenance », ne saurait faire oublier l'analyse de leur réception par les autres États membres. Le rapport propose une série de critères permettant de faire émerger des points de convergence et de divergences possibles avec nos partenaires européens sur les grands axes annoncés de la PFUE.

4.1. « *UNDER PROMISE AND OVER ACHIEVE* » : L'IMPORTANCE DE LA MÉTHODE

Plusieurs pistes de réflexion sur la méthode doivent permettre aux ambitions françaises d'être bien reçues par nos partenaires européens.

- **Pour une présidence à l'écoute et pragmatique** : apaiser les craintes de certains partenaires d'un détachement français vis-à-vis du projet européen et répondre aux préoccupations en se plaçant comme « ingénieur du consensus » ;
- **Penser et anticiper la coïncidence de calendrier entre la PFUE et l'élection présidentielle française** en l'inscrivant dans une séquence plus large ;
- **Faire « plus de Robert Schuman et moins de Victor Hugo »** : un moment critique pour reconfigurer les termes du débat européen.

24

4.2. LES PILIERS POSSIBLES D'UN CONSENSUS EUROPÉEN

Les témoignages rassemblés font apparaître plusieurs sources possibles de consensus, autour notamment des enjeux de « puissance » et d'un sentiment d'appartenance fondé sur la démocratie, la solidarité et la culture.

- **Capitaliser sur la convergence forte existante sur les enjeux de « puissance » et la « demande géopolitique » exprimée par une majorité de nos partenaires.** En contrepartie, penser les points concrets liés à la relation transatlantique ;
- **Poser le problème des dérives « illibérales » au sein de l'UE tout en évitant une cassure Est/Ouest sur les valeurs.**

4.3. LE FRANCO-ALLEMAND, UNE CONDITION INDISPENSABLE MAIS NON SUFFISANTE POUR AGIR, ET LES RESSOURCES POTENTIELLES DU FRANCO-ITALIEN

La France devra prendre en compte les conséquences des élections fédérales allemandes.

- **Capitaliser sur les réflexions allemandes en matière géopolitique,** notamment sur la constitution d'une capacité européenne d'armement et de défense et sur l'importance de l'axe Indo-pacifique ;

- Sur la solidarité financière européenne et la pérennisation d'une capacité d'endettement commune, **centrer les propositions autour des notions de compétitivité et d'investissements stratégiques afin de dépasser les oppositions préalables.**

La relation franco-italienne doit être pensée, entre asymétrie et proximité, comme un pilier de l'Europe géopolitique.

- Tenir compte du « paradoxe de la proximité » pour mieux **enclencher un processus d'institutionnalisation de la relation fondée sur des éléments concrets permettant la constitution d'espaces communs (traité du Quirinal).**

5. LA PFUE : UNE OPPORTUNITÉ POUR MIEUX ANCRER L'EUROPE EN FRANCE

Malgré un taux d'adhésion à la participation de la France à l'Union européenne qui reste majoritaire dans l'opinion, la relation des Français à l'UE est ambivalente. Le rapport explore les raisons du glissement d'une adhésion de principe à une défiance vis-à-vis de l'UE et développe des propositions qui permettraient de mieux ancrer l'Europe en France.

25

5.1. LES RAPPORTS DES FRANÇAIS À L'UNION EUROPÉENNE

Malgré un regain de confiance exprimé à la suite de la crise Covid, la France reste à contre-courant des autres pays européens dans sa relation à l'Union européenne.

- Si la France se situe au sein du groupe des pays dont l'opinion publique figure parmi les moins favorables à l'UE, il ne faut pas conclure à un « euroscepticisme » généralisé et sans nuances des Français. L'opinion publique française, en regard des autres opinions publiques, est à la fois assez négative en général et assez polarisée, avec une forte opposition entre les « pro » et les « anti » UE.

- **La méconnaissance de l'UE est à la source du glissement de l'adhésion de principe à la défiance.** De manière générale, le manque de connaissances sur le fonctionnement de l'UE constitue un élément majeur du rapport de défiance des Français à l'Europe.

5.2. COMMENT FAVORISER LA RÉAPPROPRIATION DE L'EUROPE PAR LES FRANÇAIS ?

Parmi les leviers pouvant être activés pour permettre aux Français de se réapproprier le projet européen, l'éducation et la mobilité doivent en premier lieu être pensées dans la perspective d'une réduction des clivages sociaux et territoriaux.

- **Travailler sur une meilleure intégration de la dimension européenne dans les programmes scolaires du secondaire** pour répondre au déficit de connaissances des Français sur l'UE ;
- **Encourager l'enseignement approfondi des langues vivantes étrangères** avec un objectif de deux langues européennes minimum parlées par chaque étudiant qui entre dans le supérieur d'ici à 2024 ;
- **Intégrer la dimension territoriale dans les démarches d'ouverture sociale des programmes de mobilité européenne** et expérimenter le « Capital Jeune créateur » dans plusieurs villes européennes ;
- **Lutter contre les freins mimétique et financier à la mobilité.**

La PFUE doit être une opportunité pour renforcer l'information sur l'Europe en France en dépassant les limites de la communication purement institutionnelle au profit de méthodes d'information plus politique.

- S'appuyer sur les « relais et réseaux » audiovisuels les plus fréquentés en **formalisant avec les diffuseurs un « Pacte pour la visibilité de l'Union européenne »** suivi par des indicateurs chiffrés ;
- **Encourager la diffusion de données et d'éléments d'appréciation pluralistes ;**
- **Rendre visibles les actions de proximité financées par l'UE**, et investir les registres symbolique et émotionnel ;
- **Scénariser le débat européen** de façon incarnée et transparente.

Enfin, d'un point de vue interne, la PFUE doit être l'occasion de revoir l'organisation politique et institutionnelle française sur l'Europe afin de gagner en transparence et en efficacité.

- **Organiser devant le Congrès un discours annuel du Président de la République sur l'état de l'Union** et la politique européenne de la France ;
- **Inclure le Premier ministre** dans les réunions du Conseil européen ;
- Transmettre chaque année au Parlement un rapport public sur la politique européenne de la France ;
- **Essayer de recourir à des mandats parlementaires dans le cadre des négociations** au sein du Conseil.

INTRODUCTION

Du 1^{er} janvier au 30 juin 2022, la France exercera la présidence du Conseil de l'Union européenne. Après les présidences portugaise et slovène en 2021, la France ouvrira le trio de présidences qu'elle forme avec la République tchèque et la Suède. Il s'agira pour la France de sa 13^e présidence du Conseil, mais de la première depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Cela a une conséquence institutionnelle importante puisque la France ne présidera pas le Conseil européen comme cela avait été le cas lors de sa précédente présidence du Conseil de l'UE en 2008.

Pour autant, cette présidence du Conseil de l'UE (ci-après « PFUE ») revêt une importance particulière tant sur le plan institutionnel que politique.

Au plan institutionnel d'abord puisque, pendant six mois, le pays assurant la présidence du Conseil est le garant de l'avancement d'un calendrier législatif qui le précède et qui s'inscrit pour une grande partie dans le cadre de l'agenda stratégique de la Commission européenne. En tant que tel, son rôle est donc de rechercher auprès de ses partenaires des compromis sur des textes dont il n'est pas forcément à l'initiative. L'effort technique et le capital politique investis pour faire adopter les textes législatifs peuvent néanmoins être modulés de façon à refléter les priorités de la présidence.

Au plan politique ensuite, car si le niveau législatif constitue un prérequis de toute présidence du Conseil, chaque État dispose également d'une marge de manœuvre plus ou moins importante qui lui permet de mettre sur l'agenda européen des priorités politiques de court et de moyen-long termes qui lui sont propres. Récemment, ce fut par exemple le cas de la présidence portugaise qui a défendu un agenda ambitieux sur la défense des droits et du modèle social européen.

La présidence française interviendra en outre dans un contexte européen et international marqué par de multiples crises (sanitaire et économique, climatique et énergétique, géopolitique, etc.) mais aussi dans un contexte national et domestique particulier du fait de la campagne pour l'élection présidentielle. La précédente présidence française de l'Union européenne s'était déjà tenue en 2008 dans un contexte de crises, à la fois financière avec la nécessaire gestion des conséquences de la crise des *subprimes* en Europe, et géopolitique avec la reprise du conflit russo-géorgien en Ossétie du Sud. Quatorze ans plus tard, la France prend la tête du Conseil au sortir d'une crise sanitaire mondiale qui aura constitué sur de nombreux plans un point de bascule pour l'Union européenne, comme l'a démontré

la décision historique des Européens, prise en juillet 2020, de créer une capacité d'endettement – et d'investissement – commune à l'Union européenne, décision adoptée par les 27 dans les premières semaines de la présidence allemande. Des circonstances exceptionnelles dans lesquelles se tient une présidence peuvent ainsi impacter l'agenda préétabli ainsi que les priorités initialement affichées.

C'est dans ce contexte que les autorités françaises ont souhaité mettre en place une organisation spécifique afin de préparer cette présidence. De manière classique, le dispositif s'appuie naturellement sur une composante politique et une composante administrative¹. De manière plus originale, et sans doute inédite, le Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes a souhaité mettre en place un Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE. Ce Comité indépendant réunit douze personnalités diverses par leur expérience, leur champ de compétence, leur nationalité, leur sexe ou encore leur âge. Il est chargé de formuler et de mettre en perspective des propositions relatives aux grandes orientations de la PFUE ainsi que d'identifier les enjeux clés pour l'Europe aujourd'hui et demain dans le contexte de crise pandémique.

Afin d'apporter un éclairage qui, tout en dépassant les cadres institutionnels traditionnels, puisse être utile au Gouvernement dans la préparation de la PFUE, les membres du Comité ont choisi d'inscrire leur réflexion dans le cadre du triptyque programmatique formulé par les autorités françaises autour des notions de « Relance », de « Puissance » et d'« Appartenance »². Mais au-delà, cet agenda a été élargi afin de s'attacher à l'analyse de la perception et des attentes que pouvait susciter cette présidence française dans les autres États membres ; et de s'interroger enfin sur les moyens permettant d'ancrer davantage la dimension européenne en France dont l'opinion publique figure parmi les plus critiques vis-à-vis de l'Union européenne.

1. Le Secrétariat général des Affaires européennes et la Représentation permanente de la France à Bruxelles jouent ici un rôle clé. En outre, un Secrétariat général de la PFUE, placé sous l'autorité du Premier ministre, a été mis en place.

2. Ces grandes thématiques ont été présentées par le Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes lors d'une communication en Conseil des ministres sur la PFUE, le 4 novembre 2020.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent les analyses et les propositions qui suivent et qui portent sur : les conditions d'une reprise économique réussie et la dimension sociale de cette relance dans le contexte de sortie de crise pandémique (1); les défis externes lancés à l'Union européenne en matière de souveraineté européenne tant dans sa dimension stratégique que technologique, et aussi bien dans ses aspects défensifs qu'offensifs (2); la question du sentiment d'appartenance et les voies permettant de favoriser une identification active des Européens à l'Union ainsi que celle des préférences collectives des Européens et du modèle de société dans lequel ils souhaitent vivre (3); la perception de la PFUE «vue d'Europe» et les conditions permettant d'envisager un consensus européen, analyse intégrant notamment une réflexion conjoncturelle sur le franco-allemand après les élections et structurelle concernant les ressources potentielles de la relation franco-italienne (4); les rapports des Français à l'Europe et les axes d'une stratégie qui permettrait de favoriser la réappropriation de la dimension européenne par les Français (5).

PARTIE 1

L'EUROPE FACE À LA CRISE (« RELANCE »)

La crise sanitaire qui a frappé l'Union européenne a représenté un choc commun à tous les États membres : tous ont dû faire face à une contraction brutale de l'activité économique et à une situation périlleuse d'un point de vue social, même si l'impact a varié en fonction des vulnérabilités des États membres. La crise a en outre porté atteinte à plusieurs acquis du processus d'intégration européenne comme la mobilité et les échanges transfrontaliers. Après des débuts hésitants et controversés¹, la réaction européenne a finalement bénéficié d'une solidarité et d'une réponse commune bien plus rapide, forte et innovante que lors de la crise financière. Dans la continuité de cette réalisation, il convient pour la présidence française de réussir la reprise de façon à ce que la pandémie ne laisse pas de traces durables sur le tissu productif et social. En se gardant de toute distinction trop artificielle, les défis économiques et sociaux auxquelles l'Union européenne est confrontée, ainsi que les réponses qu'ils appellent, sont examinés tour à tour dans les développements qui suivent.

1. Le 28 mars 2020, Jacques Delors constatait : « Le climat qui semble régner entre les chefs d'État et de gouvernement et le manque de solidarité européenne font courir un danger mortel à l'Union européenne. Le microbe est de retour ».

1. RÉUSSIR LA REPRISE ÉCONOMIQUE

L'examen des perspectives économiques de la zone euro et de l'Union européenne¹, de leurs aspects conjoncturels et structurels, ainsi que de la réponse à la crise, permet de formuler des recommandations pour soutenir la relance de l'économie européenne. Dans une perspective de plus long terme, il s'agit également de rendre l'économie européenne à la fois plus dynamique et mieux à même de répondre aux crises, de relever le défi de la finance numérique et de poser les fondements d'un modèle de capitalisme responsable européen.

1.1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Éléments de contexte par rapport à l'état de la situation

L'économie européenne est entrée affaiblie dans la crise pandémique, la crise de la dette souveraine ayant conduit à une récession plus longue et plus profonde qu'ailleurs à la suite de la crise financière. La zone euro avait de ce fait eu moins de temps pour rebondir avant la pandémie et n'avait retrouvé son potentiel que huit ans après le début de la « grande récession » (figure 1).

La pandémie a en outre touché l'économie européenne plus que les autres économies avancées en raison de l'impact prolongé de la crise sanitaire et des mesures de confinement associées. Celle-ci a touché plus particulièrement les États membres que la spécialisation sectorielle exposait davantage (par exemple en raison d'une part plus large du tourisme et d'une part plus faible de l'industrie pharmaceutique et des technologies de l'information).

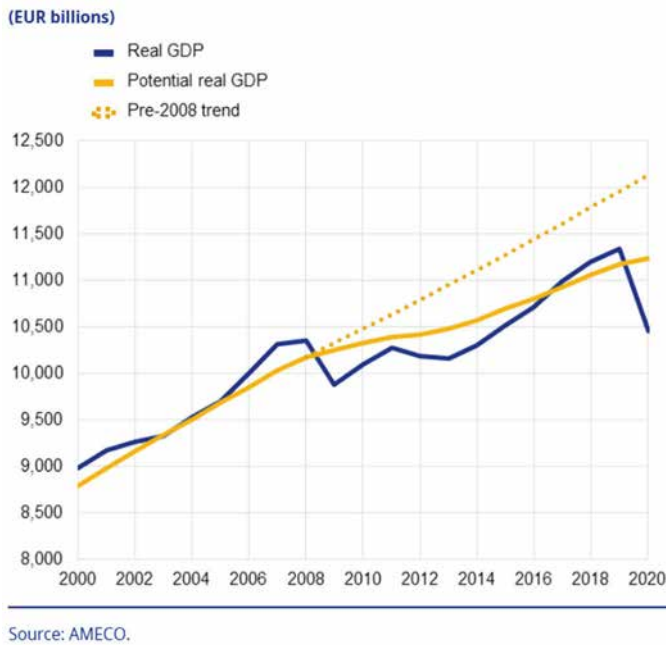
Des facteurs structurels sont également à l'œuvre qui font reculer la part de l'économie européenne dans l'économie mondiale (figure 2). Ceux-ci ont trait notamment à une dynamique plus faible de la démographie et de l'investissement, ainsi qu'au rattrapage chinois (figures 4 et 5).

Néanmoins, au cours des vingt dernières années, le revenu par habitant a progressé d'un tiers dans l'Union européenne (figure 3). Cette progression est moins rapide que dans le reste du monde – particulièrement en Chine – mais similaire aux États-Unis (où la répartition de la croissance du revenu a été par ailleurs plus inégale, bénéficiant principalement aux plus

1. Les chiffres présentés dans les développements qui suivent portent le plus souvent sur la zone euro. Après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la zone euro représente plus de 85 % du PIB de l'UE et les développements économiques dans le reste de l'UE sont largement corrélés du fait de l'intégration économique avec la zone euro.

aisés) et plus rapide qu'au Japon². En raison du point de départ plus élevé du revenu américain, l'écart absolu de celui-ci avec le niveau de revenu par habitant dans le reste du monde – y compris en Chine – a augmenté. L'écart relatif est lui resté globalement stable avec l'Europe, s'est accru avec le Japon et s'est réduit avec la Chine.

Figure 1 – PIB réel et potentiel de la zone euro



La dernière décennie a vu un affaiblissement significatif et durable du rôle international de l'euro (figure 6), qui reste néanmoins supérieur au poids économique et financier de la zone euro dans le monde (9 % de la capitalisation mondiale des marchés d'actions, 12 % du PIB à parité de pouvoir d'achat – 15 % à prix courants –, 16 % des exportations, 18 % des titres de dette publique).

Cet affaiblissement relatif du rôle international de l'euro reflète les fragilités de l'Union économique et monétaire, qui avaient été exposées lors de la crise de la zone euro. La zone euro ne dispose pas d'un actif sûr et d'un budget commun. Ses marchés de capitaux et bancaires restent fragmen-

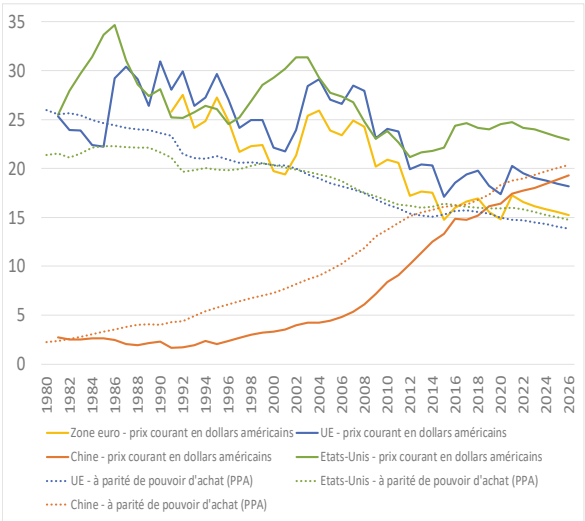
2. Entre 1998 et 2018, le revenu national brut par habitant à parité de pouvoir d'achat a progressé de 34 % dans l'UE, 25 % dans la zone euro, 21 % au Japon, 32 % aux États-Unis et 58 % dans le monde. Il a quintuplé en Chine.

tés. Et lors de la crise de la zone euro, elle n'avait pas su réagir avec une force, une unité et une rapidité suffisantes.

Il existe toutefois des raisons de penser que « cette fois, c'est différent ». La réponse européenne à la pandémie a été plus rapide et plus forte, et est dotée à la fois d'une dimension conjoncturelle et d'une dimension structurelle.

L'intervention de la Banque centrale européenne (BCE) a permis d'assurer la continuité du financement de l'économie dans l'ensemble de la zone euro face à la déstabilisation des marchés et aux besoins de financement accrus pour traverser la pandémie. Ceci a permis d'éviter que le système financier contribue à la crise économique comme lors de la crise financière. La BCE continue d'assurer des conditions de financement très accommodantes pour l'ensemble des acteurs de l'économie.

Figure 2 – Part du PIB mondial (%)

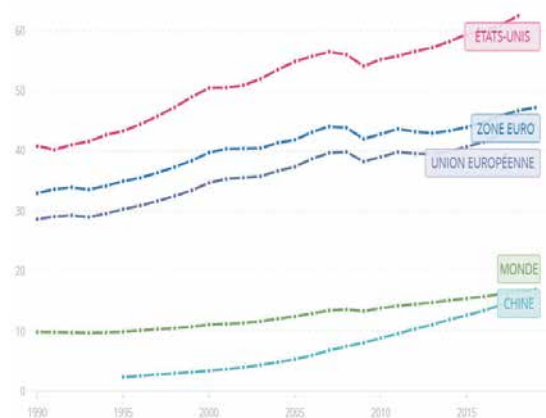


Source : Fonds monétaire international.

Les États membres ont apporté un soutien budgétaire considérable à court terme, s'élevant à près de 7 % du PIB en 2020 dans la zone euro, une fois pris en compte l'effet des stabilisateurs automatiques. C'est inférieur à l'effort américain (près de 10 % en 2020) mais les mesures européennes ont plus porté sur la préservation de l'emploi que des revenus (les États-Unis n'ayant pas les mêmes dispositifs de protection des emplois). En outre, l'enveloppe consacrée aux mesures visant à apporter des liquidités

aux entreprises (par exemple sous la forme de garantie de prêt) a été plus large dans la zone euro qu'aux États-Unis (17% contre 5,7% du PIB).

Figure 3 – Revenu par habitant, PPA, milliers



Source : Banque mondiale.

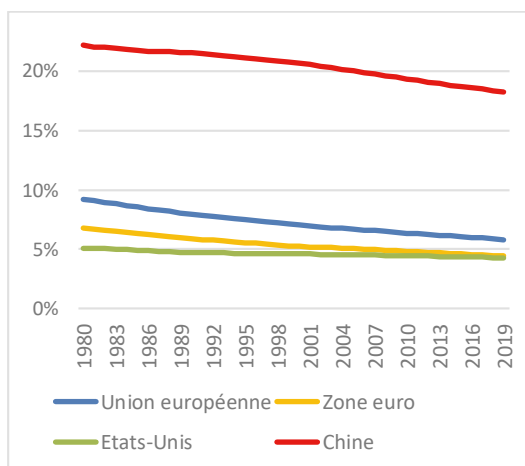
Note : RNB par habitant en parité de pouvoir d'achat (dollars internationaux constants de 2011) ; dernière observation : 2019.

La rupture la plus forte a été la décision d'émettre une dette commune pour financer la réponse à la pandémie et la relance :

- L'émission de dette commune a permis de financer l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) qui a été un instrument très utile à court terme, permettant de mobiliser 100 milliards d'euros mis à disposition des États membres sous forme de prêts pour atténuer les conséquences socioéconomiques de la pandémie. Ce soutien est rendu possible par les conditions de financement très avantageuses dont bénéficie l'Union (seuls l'Allemagne et les Pays-Bas se financent à des taux inférieurs). Il a permis d'étendre aux économies les plus fragiles de la zone euro ces conditions de financement avantageuses pour financer des mesures de protection de l'emploi.
- Le Plan de relance pour l'Europe (Next Generation EU) va plus loin en permettant à la Commission d'emprunter un montant de 750 milliards d'euros (390 milliards de subventions et 360 milliards de prêts) au nom de l'Union. Les paiements s'étaleront jusqu'en 2026 et le remboursement jusqu'en 2058. Ce plan vise non seulement à répondre

aux conséquences de la pandémie mais aussi à moderniser l'économie européenne. Pour bénéficier de la facilité pour la reprise et la résilience, les États membres de l'UE doivent présenter des plans nationaux définissant leurs programmes de réforme et d'investissement jusqu'en 2026 dans six domaines d'action (transition écologique; transformation numérique; croissance intelligente, durable et inclusive et emploi; cohésion sociale et territoriale; santé et résilience; politiques de développement du capital humain, y compris l'éducation et la formation).

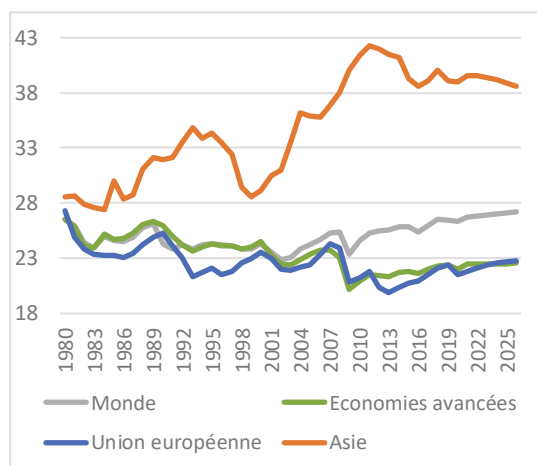
Figure 4 – Part de la population mondiale



Source : Nations unies.

Si la pandémie fait augmenter la dette publique, la position de l'économie européenne s'est paradoxalement améliorée sur ce point. En effet, la baisse des taux d'intérêt dans la zone euro a permis à la charge de la dette de baisser sensiblement, passant de 9 % en proportion des recettes publiques en 1997 à 3,3 % en 2018, soit son niveau le plus bas depuis 40 ans ([figure 7](#)). En outre, la situation de la dette publique européenne s'est comparativement améliorée par rapport aux autres économies majeures : elle est désormais significativement en deçà de la dette publique du Japon et des États-Unis en proportion du PIB, et celle de la Chine progresse beaucoup plus rapidement ([figure 8](#)).

Figure 5 – Investissement (% du PIB)



Source : Fonds monétaire international.

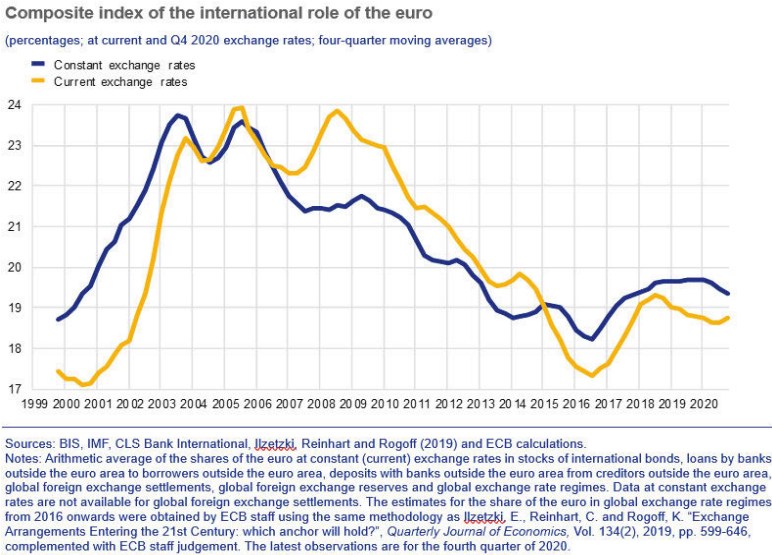
Éléments de contexte par rapport aux évolutions et perspectives possibles d'ici la PFUE

En dépit de ces progrès indéniables, l'amélioration plus tardive de la situation sanitaire et le degré de soutien budgétaire (avec notamment le temps nécessaire à la mise en œuvre du Plan de relance pour l'Europe) ont eu pour conséquence une reprise plus lente qu'aux États-Unis. Si la progression de la vaccination et la réouverture de l'économie devraient conduire à un rebond significatif de la croissance en 2021, l'économie européenne ne devrait retrouver le niveau d'activité d'avant la crise que fin 2021 et le sentier de croissance d'avant la crise qu'en 2023 (figure 9). C'est beaucoup plus rapide que lors de la crise précédente mais par comparaison, l'économie américaine, qui a bénéficié d'un soutien budgétaire plus important³, a retrouvé son niveau d'activité d'avant la crise dès le deuxième trimestre 2021 et devrait retrouver le niveau d'activité qu'elle aurait eu en l'absence de la pandémie cette année ou l'an prochain. L'économie chinoise a de son côté d'ores et déjà retrouvé ces deux niveaux.

3. Le Congrès a d'ores et déjà donné son feu vert en décembre 2020 et mars 2021 à des mesures de soutien budgétaire s'élevant à 900 milliards de dollars pour 2021 (environ 4% du PIB) et 1 840 milliards de dollars jusqu'en 2023 (8,8%) respectivement. Sur cette base, le déficit budgétaire américain devrait être de 15% du PIB en 2021 (soit autant qu'en 2020). Le président américain a en outre proposé des mesures additionnelles soumises à l'approbation du Congrès.

Le risque est non seulement pour l'économie européenne de perdre encore du terrain à l'occasion de cette crise. Il est aussi qu'elle soit affaiblie par un pic d'inflation importée alors même qu'elle retrouve seulement son niveau d'activité d'avant crise. Ce pic, qui prend notamment la forme d'une augmentation forte du prix de l'énergie et des matières premières, résulte de la vigueur de la reprise mondiale et de l'ajustement seulement graduel de l'offre. L'Europe y est particulièrement exposée en tant qu'importatrice nette de matière première.

Figure 6 – Évolution du rôle international de l'euro



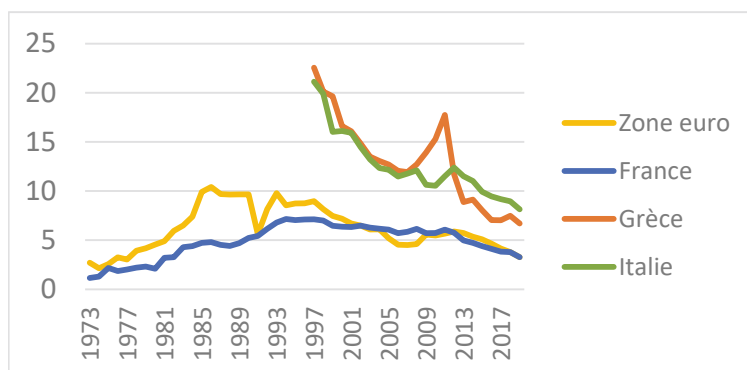
1.2. PRINCIPALES QUESTIONS POUR LA PFUE

Éléments de risque : défis liés à la situation actuelle et possible détérioration de cette situation

Les risques restent asymétriques : le coût serait beaucoup plus grand si la reprise est trop timide et incomplète, car la pandémie laisserait alors des traces durables sur l'activité, l'emploi et l'investissement qui ne pourraient être rattrapées ultérieurement. Un point de croissance qui n'est pas repris dans la zone euro, c'est environ 1 million d'emplois perdus et un impact sur la croissance de long terme du fait des investissements qui ne seront pas faits, par exemple en R&D. *A contrario*, une reprise plus rapide qu'attendue, ramenant l'économie à son potentiel et même temporairement

au-delà, faciliterait la réintégration au marché du travail des plus éloignés de l'emploi. Et en cas de risque clair de surchauffe, il serait possible aux politiques monétaires et budgétaires de devenir plus restrictives.

Figure 7 – Charge de la dette publique dans la zone euro (% des recettes)



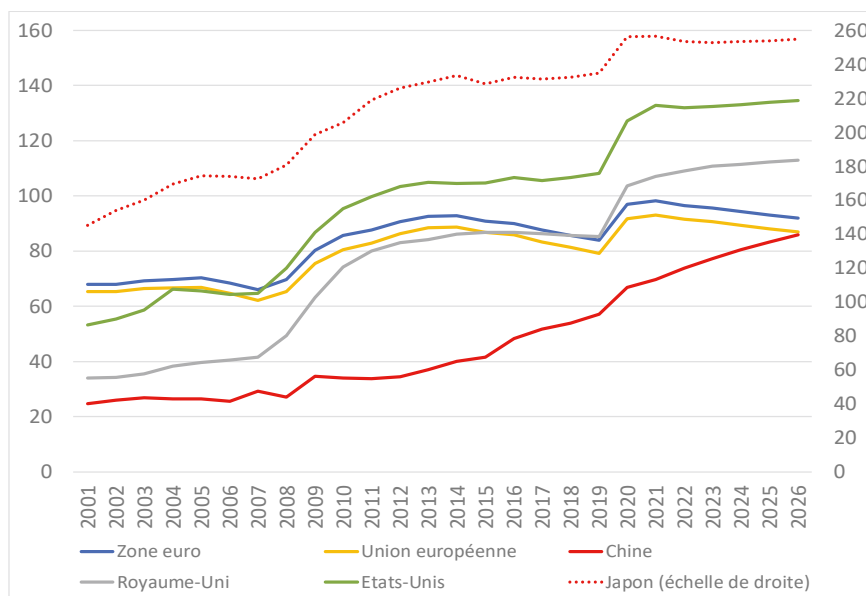
Note : Les paiements d'intérêt comprennent les paiements d'intérêt sur la dette du gouvernement, notamment sur les obligations à long terme, les prêts à long terme et d'autres instruments de la dette, à des résidents locaux et étrangers.

Source : Annuaire sur les statistiques financières des gouvernements et autres fichiers de données du Fonds monétaire international.

L'économie européenne a continué courant 2021 de bénéficier des dispositifs de soutien à l'emploi et de soutien budgétaire, qui ont été très efficaces mais demandent une vigilance aux fragilités sous-jacentes en sortie de crise. À l'été 2021, près de 2% de la population active de la zone euro restaient concernés par les mesures de protection de l'emploi. Et au deuxième trimestre 2021, l'emploi dans la zone euro était encore 2 millions en dessous de son niveau d'avant crise.

Le risque existe d'une «génération sacrifiée» : les plus jeunes ont aussi été les plus touchés par les conséquences économiques de la pandémie, alors qu'ils étaient déjà les plus fragiles (figure 10). La transition de l'éducation vers le monde professionnel a été bouleversée et retardée par la crise, impliquant le risque de découragement, de perte de capital humain et d'un impact permanent sur la carrière professionnelle et le revenu.

Figure 8 – Dette publique (% du PIB)



Source : Fonds monétaire international, *World Economic Outlook Database*, avril 2021.

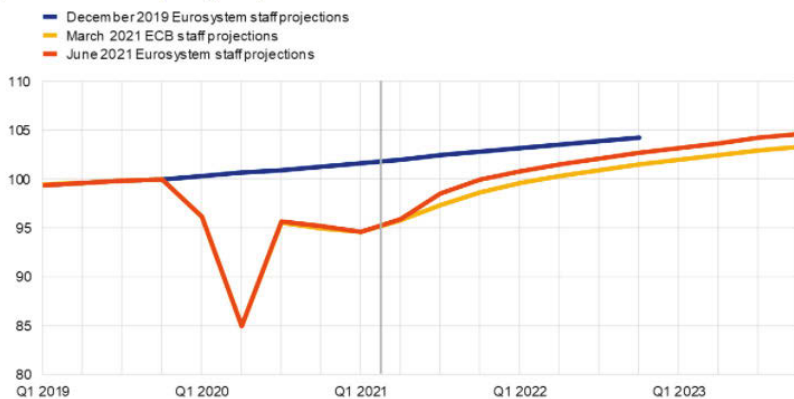
Les femmes ont également été très exposées à la crise. 84 % des salariées âgées de 15 à 64 ans travaillent dans le secteur des services, qui a été fortement impacté par la pandémie. Et les mères célibataires, qui formaient déjà un groupe fragile socialement, ont dû faire face aux difficultés liées à la garde des enfants pendant la pandémie.

À court terme, la hausse des prix de l'énergie pèse en outre sur le pouvoir d'achat des ménages et les coûts des entreprises. Elle affecte tout particulièrement les ménages les plus pauvres pour lesquels la dépense énergétique représente une part plus importante du budget et qui sont déjà ceux qui ont le plus souffert financièrement de la pandémie, alors que leur propension à consommer est la plus forte. La hausse des prix de l'énergie pèse également sur les entreprises les plus énergie-intensives. Ceci justifie des mesures pour amortir le choc énergétique sur les ménages les plus fragiles et les entreprises les plus exposées, tout en investissant à moyen terme dans les énergies non importées et les économies d'énergie.

Figure 9 – Perspectives de reprise

Euro area real GDP

(chain-linked volumes, 2019Q4=100)



Source : Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area, septembre 2021.

44

En outre, au niveau mondial, la réouverture de l'économie est caractérisée par de nombreuses frictions. La réouverture seulement progressive de l'économie mondiale qui ne sort que peu à peu des mesures de protection sanitaire, le cercle vicieux du surstockage pour se prémunir contre les pénuries, et le prolongement de comportements qui ont changé pendant la pandémie (comme l'augmentation de la part des biens de consommation durables dans la consommation) impliquent des contraintes sur les capacités de production, des retards de livraison et une perturbation des chaînes de valeur internationales. La réallocation des ressources qu'implique la pandémie génère en outre des difficultés de recrutement dans certains secteurs. Ceci pousse les prix à la hausse et ralentit la reprise de l'activité dans certains secteurs.

Cette hausse des prix restera temporaire (**figure 11**) si les prix des matières premières atteignent un plateau, si les contraintes d'offres sont progressivement résorbées et si les anticipations d'inflation ne dérivent pas. Mais elle risque d'alimenter la peur d'un « retour de l'inflation » qui engendre elle-même une pression accrue pour retirer les mesures de soutien en Europe, alors même que ces hausses des prix sont largement importées et que l'inflation non-importée y est structurellement plus faible que dans les autres économies avancées (à l'exception du Japon). Ceci crée une incertitude sur les perspectives économiques de moyen terme, avec

le risque qu'un retrait prématuré des mesures de soutien conduise à un affaiblissement de l'activité sans affecter la hausse des prix qui dépend à ce stade de développements mondiaux. Cela pourrait conduire à un effet de ciseaux sur les revenus réels, qui endommagerait la reprise et pourrait in fine conduire à nouveau à une inflation trop basse par rapport à l'objectif de 2 % de la BCE (comme au cours de la dernière décennie), reflétant une croissance trop faible, réduisant l'efficacité des instruments conventionnels de politique monétaire et pesant sur la dette privée et publique⁴.

Il reste donc essentiel que la zone euro ne reproduise pas l'erreur de 2011-2012, quand le retrait prématuré du soutien budgétaire et monétaire aux premiers signes de reprise et d'accélération de l'inflation a replongé l'économie européenne dans la récession. Il pourrait être en revanche utile d'engager des discussions à l'échelle globale pour soutenir l'offre, remédier aux goulots d'étranglement et coordonner les politiques macroéconomiques en vue de réduire l'inflation importée.

Grandes questions politiques actuelles par rapport auxquelles la PFUE devra se positionner

La politique budgétaire doit aller de pair avec la politique monétaire pour soutenir la reprise économique et les mesures de soutien ne doivent pas être retirées prématurément. Pour les politiques budgétaires nationales, ceci suppose de la visibilité sur les règles budgétaires européennes, dont la clause de sauvegarde est activée et la réforme envisagée. Au niveau européen, il s'agit d'abord de mettre en œuvre efficacement le Plan de relance. Dans les deux cas, le soutien nécessaire doit continuer d'être apporté pour éviter que la pandémie laisse une marque permanente sur l'économie européenne ou que l'augmentation des prix de l'énergie ne fasse dérailler la reprise.

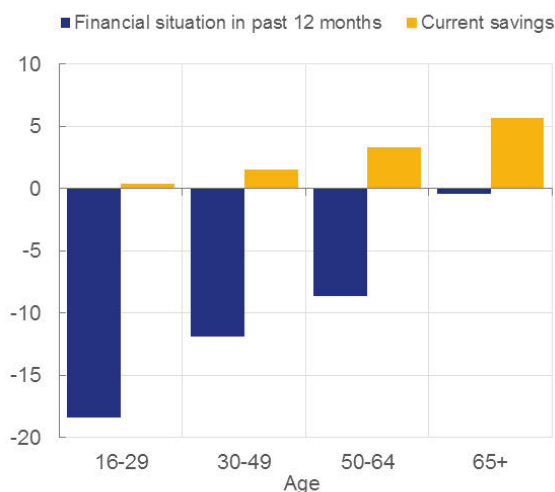
Pour être efficaces, les politiques budgétaires doivent permettre la modernisation de l'économie, par exemple en investissant dans le capital humain, la technologie et la protection de l'environnement. De même, les mesures de soutien doivent être ciblées pour en maximiser l'efficacité. Du succès de l'expérience actuelle dépendent sans doute les perspectives d'une union budgétaire plus étroite dans la zone euro, soit sous la forme d'une capacité budgétaire permanente, soit dans l'engagement d'apporter une réponse similaire à l'avenir si les circonstances le rendent nécessaire. L'un des enjeux pour l'avenir est en outre d'accélérer la capacité de décision

4. Toutes choses égales par ailleurs, une inflation à 1 % plutôt que 2 % chaque année pendant cinq ans augmenterait le ratio de dette privée et de la dette publique sur le PIB de 7 et 5 points de pourcentage respectivement dans la zone euro. Cela induirait par exemple une augmentation de 900 milliards d'euros de la dette des entreprises et des ménages de la zone euro.

et d'activation des mesures de gestion de crises au niveau européen, en matière budgétaire mais aussi dans d'autres domaines essentiels (comme le domaine sanitaire).

Figure 10 – Situation financière des ménages

(change in percentage balance from January 2020 to February 2021)



Sources: European Commission and ECB staff calculations.

Pour que la modernisation de l'économie européenne soit possible elle doit être financée. En matière de développement durable, cela suppose de transformer la finance pour financer la transformation. Mais cela suppose également de faire progresser l'union bancaire et l'union des marchés de capitaux. Enfin, cela pose la question du renforcement des ressources propres de l'UE et suppose de mettre un terme à la course vers le bas en matière fiscale, notamment concernant l'imposition des sociétés, en particulier des GAFA.

Perception de la relance par les opinions publiques française et européennes

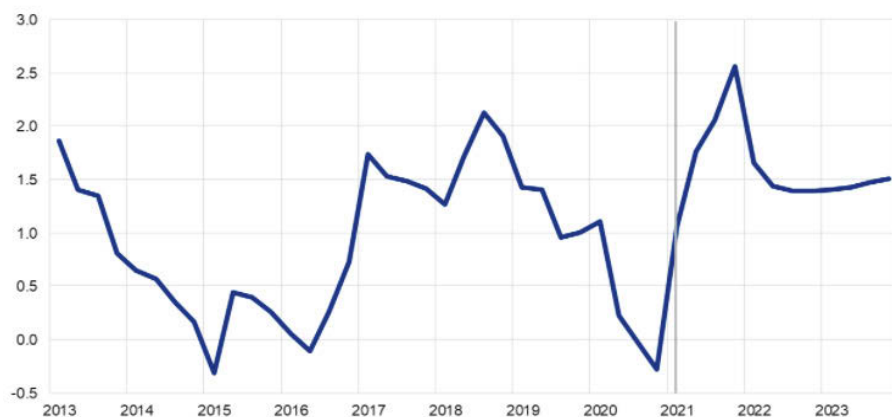
Les résultats de la dernière enquête de l'Eurobaromètre (conduite en février-mars 2021) donnent quelques raisons d'être optimiste.

Le soutien à l'euro a atteint un nouveau record (79 % des personnes interrogées dans la zone euro – 74 % en France – se déclarent en faveur de l'euro et de l'Union économique et monétaire) et la confiance dans la BCE est revenue en territoire positif en 2021 pour la première fois depuis

2011 (également en France). Cette évolution contraste avec l'impact de la « grande récession » qui a suivi la crise financière (figure 12).

Figure 11 – Taux d'inflation dans la zone euro

(annual percentage changes)



Notes: The vertical line indicates the start of the projection horizon. This chart does not show ranges around the projections. This reflects the fact that the standard computation of the ranges (based on historical projection errors) would not, in the present circumstances, provide a reliable indication of the elevated uncertainty surrounding the current projections. Instead, in order to better illustrate the current uncertainty, alternative scenarios based on different assumptions regarding the future evolution of the COVID-19 pandemic, the associated containment measures and the degree of economic scarring are provided in Section 5.

Source : ECB staff macroeconomic projections for the euro area, juin 2021.

47

La confiance dans l'Union et son image auprès des Européens se sont également améliorées, atteignant leur plus haut niveau depuis 2009.

Sur ce point, néanmoins, la France est à contre-courant : la défiance des Français à l'égard de l'UE s'est accrue depuis l'an passé et reste très forte (49 % ne font pas confiance contre 39 % qui font confiance).

Ceci peut en partie s'expliquer par le moindre degré d'adhésion au Plan de relance pour l'Europe en France comparé au reste de l'Union. 55 % des personnes interrogées dans l'UE considèrent qu'il sera efficace pour répondre aux conséquences économiques de la pandémie (contre 38 % qui pensent le contraire). Avec la Finlande, la France est le pays le plus critique (45 % pensent que le Plan de relance pour l'Europe sera efficace contre 39 % qui pensent le contraire).

Enfin, une majorité des Européens pensent que l'économie ne se remettra de l'impact de la pandémie qu'en 2023 ou plus tard (61 % des personnes

interrogées dans l'Union, 64 % dans la zone euro et 69 % en France). Le risque est que ce pessimisme s'autoréalise.

Figure 12 – Soutien à l'euro et confiance dans la BCE auprès des personnes interrogées dans la zone euro



Source : Eurobaromètre standard.

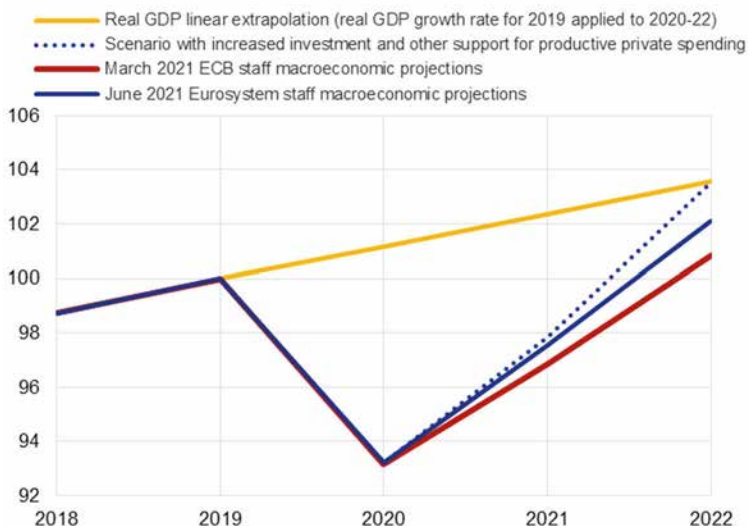
1.3. PROPOSITIONS

Ce point présente un ensemble de propositions cohérentes avec les défis identifiés précédemment. L'expérience montre que les sujets économiques peuvent être très controversés et s'embourber au sein de l'Eurogroupe ou des comités qui préparent l'ECOFIN. Il sera dans ce contexte essentiel non seulement de consulter très en amont les États membres, mais aussi de viser la formulation par les leaders d'une exigence de résultat sur des sujets précis en amont ou au début de la PFUE. Certains sujets sont en outre importants pour les relations transatlantiques et les discussions dans les enceintes internationales (notamment en matière de fiscalité, de finance durable, de finance numérique ou de réponse à la stratégie chinoise d'expansion par les prêts bilatéraux), qui devront donc faire l'objet d'une approche cohérente.

Ne pas baisser la garde : la reprise doit être soutenue

- Retrouver dès 2022 le sentier de croissance d'avant la crise

Figure 13 – PIB de la zone euro : retrouver le sentier de croissance d'avant la crise



Source : BCE.

Retrouver le sentier de croissance d'avant la crise dès l'an prochain supposerait qu'en 2022 la zone euro atteigne un niveau de PIB 1,3 % plus élevé que ce qui était prévu en juin 2021. Ceci permettrait de créer 1,3 million d'emplois. Pour y parvenir, un effort budgétaire additionnel de l'ordre de 1,6 % du PIB⁵ – 0,3 % en 2021 et 1 % en 2022 – par rapport à ce qui était prévu en juin 2021, serait suffisant s'il est consacré à des dépenses d'investissement à fort effet multiplicateur⁶ (figure 13). Si l'on tient compte de l'impact de cet effort sur la croissance, il ne serait même que de 0,9 % du PIB *ex post*. Cet effort permettrait d'éviter que la crise ne laisse une cicatrice permanente sur l'économie européenne, préservant ainsi la productivité, l'emploi et la capacité de l'économie européenne à soutenir des niveaux de dettes plus élevés au sortir de la crise. En outre, en rassurant sur les perspectives de croissance, cet investissement public faciliterait la

5. Soit environ 186 milliards d'euros au niveau de la zone euro, ou 217 milliards d'euros au niveau de l'UE.

6. En particulier les dépenses d'investissement dans l'éducation, la santé, la R&D et les infrastructures vertes.

mobilisation de l'investissement privé et la consommation des ménages, permettant ainsi l'utilisation de l'épargne accumulée pendant la pandémie.

Cet effort additionnel pourrait être mis en œuvre au travers de différentes mesures qui ne sont pas exclusives les unes des autres :

- Plans d'investissement nationaux additionnels, coordonnés ou du moins soutenus au niveau européen.
- Anticipation en 2022 de versements prévus dans le cadre du Plan de relance pour l'Europe en 2023 et après.

Sur le plan politique, ces propositions pourraient conduire à un débat entre les États membres où les positions s'articuleront de façon similaire au débat sur le Plan de relance pour l'Europe. La France a d'ores et déjà présenté un plan d'investissement national et les négociations de coalition en Allemagne et aux Pays-Bas comprennent aussi des discussions sur un plan d'investissement national. L'opposition des pays « frugaux » pourrait de son côté dépendre de l'inflexion possible de la position néerlandaise après la formation du nouveau gouvernement.

• Prolonger et adapter SURE pour faciliter la transformation de l'économie en soutenant la mobilité et la formation professionnelles et pour accélérer l'insertion des jeunes

50

La pandémie a accéléré la transition numérique, technologique et écologique et fait progresser rapidement l'économie de la santé. Elle a souligné en outre la nécessité de moderniser l'appareil d'État. Cette transformation est nécessaire mais sa vitesse et ses effets sociaux collatéraux dépendront des politiques qui l'accompagnent. Il sera en particulier essentiel de mobiliser les politiques actives du marché du travail pour faciliter la mobilité et la formation professionnelle, dans l'intérêt à la fois des salariés et des entreprises. Ces politiques pourraient aussi alléger les difficultés sectorielles de recrutement. En outre, accélérer l'insertion professionnelle des jeunes et prendre en compte la situation spécifique des mères célibataires, deux groupes qui ont été particulièrement touchés par les conséquences de la pandémie, doit être un objectif prioritaire.

Pour cela, il est ici proposé de prolonger et d'adapter l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE). Utiliser cet instrument (réorienté et doté d'une nouvelle enveloppe) ou un instrument similaire (par exemple la part non utilisée de l'enveloppe de prêts disponible dans le cadre du Plan de relance pour l'Europe) pour soutenir les politiques actives du marché du travail au sortir de la pandémie aurait un triple avantage : atténuer l'impact social de la transformation de l'économie, soutenir cette transformation pour les économies qui en ont le plus grand besoin

et ainsi réduire les divergences économiques au sein de l'Union, faciliter la sortie des mesures de soutien temporaire à l'emploi.

Il est probable que cette initiative bénéficierait du soutien actif de l'Espagne, favorable à l'extension du programme SURE, et de l'Italie où Mario Draghi est très sensible à l'intégration professionnelle des jeunes et à la réduction de la dualité du marché du travail. C'est également une mesure qui pourrait bénéficier à l'image de la Commission qui a été à l'initiative de SURE. Si la France porte cette proposition, elle devra se montrer prête à l'utiliser (elle n'a en effet pas utilisé le programme SURE existant)⁷. En outre, le soutien de l'Allemagne et des pays dont les conditions de financement sont similaires à celles de l'Union (Pays-Bas, Finlande, Autriche) pourrait s'avérer déterminant.

• Éviter un retrait prématuré des mesures de soutien et l'assortir de mesures d'accompagnement

Pour éviter un retrait prématuré des mesures de soutien et faciliter le soutien budgétaire nécessaire pour retrouver le sentier de croissance d'avant la crise, une première étape importante a été franchie avec la décision de maintenir la clause de sauvegarde du Pacte de stabilité activée en 2022. En fonction des développements économiques, il conviendra pendant la PFUE d'évaluer la nécessité de la prolonger à nouveau pour 2023 ou du moins d'éviter que la réactivation de cette clause ne conduise à un ajustement brutal. Pour cela, toute réactivation devrait être assortie d'un accord sur l'évolution des règles budgétaires (voir section suivante).

Des mesures accompagnant le ciblage accru des mesures de soutien exceptionnel et leur retrait sont nécessaires pour éviter l'impact sur les ménages et les entreprises fragiles. Ceci supposera d'utiliser et prolonger le cadre temporaire pour les aides d'État qui autorise les gouvernements à transformer des prêts en aides directes ou participations, tout en incitant les créanciers privés à restructurer les dettes d'entreprises viables. Ce cadre est en vigueur jusqu'à fin 2021 mais il sera nécessaire de l'étendre à 2022. Il conviendra aussi de mobiliser les instruments de la Banque européenne d'investissement.

7. Il est à noter que les conditions de financement de l'Union à dix ans sont d'environ 20 points de base plus avantageuses que celle de la France. Il est en outre dans l'intérêt de la France de créer des capacités d'absorption des crises et de relance communes, car elles renforcent l'économie de la zone euro et ainsi l'économie française qui est liée à ses voisins par l'intégration commerciale et financière.

• Réformer l'Union budgétaire et mieux financer l'Union

La crise offre l'opportunité de repenser l'Union budgétaire et de mieux financer l'Union.

La réforme du Pacte de stabilité déterminera les règles budgétaires applicables au moment de leur réactivation. La Commission européenne doit proposer vers la fin 2021 une réforme des règles actuelles visant à les simplifier et à les rendre moins procycliques. Le principe général de la discipline budgétaire reste nécessaire et sa crédibilité essentielle pour la stabilité des finances publiques et des conditions de financement des États membres. Mais il doit être mis en œuvre d'une façon qui évite que le soutien budgétaire soit insuffisant en période de crise ou que la politique budgétaire pèse sur la croissance potentielle. Sinon, les règles budgétaires se retournent *contre* la soutenabilité de la dette. Or, au cours de la crise de la zone euro, la politique budgétaire a été restrictive en 2011-2013, faisant retomber l'économie européenne en récession, et l'investissement public a sensiblement baissé⁸. La réforme des règles budgétaires est néanmoins un sujet très sensible politiquement et pourrait voir émerger un clivage politique opposant les pays « frugaux » aux autres États membres. La position de l'Allemagne, qui accorde une grande importance aux règles budgétaires et au risque d'aléas moral si elles ne sont pas crédibles, sera très importante et il sera donc important d'échanger avec le nouveau gouvernement allemand dès sa nomination. Une réforme des règles ne saurait dans ce contexte conduire à un relâchement de l'objectif de soutenabilité des finances publiques et la France devra contrebalancer la suspicion dont elle ne manquera pas de faire l'objet sur ce point. Elle peut y parvenir en argumentant en faveur de règles qui feraient plus de sens économiquement et permettraient de renouveler l'engagement des États membres, renforçant ainsi leur crédibilité. Il est utile dans ce contexte de considérer plusieurs options, la première pouvant servir de transition vers la seconde.

Des changements ciblés en cohérence avec le Plan de relance pour l'Europe :

- en proposant d'exempter du calcul des déficits publics les investissements publics nets cohérents avec les objectifs du Plan de relance pour l'Europe.
- en suspendant la règle de réduction de la dette publique⁹ tant que l'activité n'a pas clairement retrouvé son potentiel, puis en fixant des objectifs réalistes par pays pour ne pas casser la dynamique de reprise.

8. L'investissement public est passé de 3,7 à 2,7 % du PIB entre 2009 et 2014.

9. La dette publique en excès de 60 % du PIB doit être réduite d'un vingtième par an.

- en rendant le calcul du PIB potentiel (qui entre dans celui du déficit structurel) moins procyclique.

Un changement d'approche plus profond visant à renforcer à la fois l'appropriation et la crédibilité des règles budgétaires, comportant les éléments suivants :

- l'élimination de la référence à 60 % de dette publique sur le PIB, remplacée par la définition d'objectifs pluriannuels par pays et de trajectoires réalistes pour les atteindre. Ces objectifs pourraient s'appuyer sur des recommandations formulées par les comités budgétaires nationaux et le Comité budgétaire européen. Ils feraient l'objet d'une proposition de la Commission assortie d'une évaluation de l'impact sur la soutenabilité de la dette et sur la qualité de la dépense publique et de la sensibilité aux risques de croissance, d'inflation et de taux. La proposition de la Commission bénéficierait d'échanges préalables avec les services trésors nationaux concernés. Elle pourrait ensuite donner lieu à avis des commissions compétentes des parlements nationaux (commission des finances) et du Parlement européen (ECON). Elle serait finalement adoptée par le Conseil à la suite d'une délibération à laquelle les présidents des commissions compétentes des parlements nationaux concernés et du Parlement européen pourraient être invités à assister. Les parlements nationaux resteraient bien sûr responsables de l'examen et de l'adoption des budgets annuels. Le Parlement européen pourrait de son côté jouer un rôle plus actif dans le suivi de la mise en œuvre des objectifs de dette en endossant un rôle de suivi et d'interpellation de la Commission et du Conseil (en s'appuyant par exemple sur le calcul des écarts accumulés par rapport aux objectifs). Le comité budgétaire européen pourrait se voir confier la responsabilité de définir la méthode d'analyse de l'impact sur la soutenabilité de la dette. Les comités budgétaires européens et nationaux pourraient devenir indépendants.
- dans le cadre de la même procédure et en cohérence avec les cibles de dette publique :
 - la définition de points de référence concernant l'évolution des dépenses publiques (en particulier l'évolution nécessaire de la dépense publique à fiscalité constante) et l'évolution de sa composition (par exemple pour qu'une réduction des dépenses ne se fasse pas au détriment des dépenses à fort impact sur la croissance potentielle comme l'investissement public).
 - la définition d'objectifs de réduction ou de stabilisation des engagements implicites (au titre des systèmes de retraite, des garanties accordées pendant la crise, etc.) en fonction des risques qu'ils peuvent faire porter sur la réalisation de la cible de dette.

- la suspension de la cible de dette publique en cas de choc imprévu et hors du contrôle de l'État membre impliquant une détérioration significative de l'activité.

Le débat sur une capacité budgétaire pour la zone euro a en outre été transformé par le Plan de relance pour l'Europe et SURE. C'est le cas pour plusieurs raisons :

- le Plan de relance pour l'Europe – mais aussi SURE – a fait la démonstration que le budget de l'Union pouvait être un instrument de réponse aux crises avec la capacité d'émettre une dette commune. Plusieurs États souhaitent néanmoins que ces instruments restent temporaires comme cela est actuellement prévu, et il n'est pas à exclure que la Cour constitutionnelle allemande impose des limites sur ce point aux autorités allemandes¹⁰. *A minima*, un engagement politique pourrait être pris que, en cas de choc touchant l'ensemble de l'Union, un Plan de relance européen fait partie des instruments qui peuvent être utilisés. Mieux, un cadre législatif pourrait être adopté *ex ante* pour minimiser le temps nécessaire entre la décision et la mise en œuvre, tout en respectant les prérogatives des parlements nationaux. Il devrait prendre la forme d'un instrument disponible de façon permanente mais activé en cas de besoin de stabilisation économique. Idéalement, il pourrait être complété par un instrument permanent de modernisation de l'économie européenne sous la forme d'investissement dans des biens publics européens (dans des projets visant à soutenir la souveraineté technologique européenne par exemple) ou de soutien d'un agenda de convergence économique (sous forme de prêts pour soutenir investissements et réformes capables de remédier aux déficits de compétitivité).
- dans le cas d'un choc touchant un État membre en particulier pour des raisons hors de son contrôle, un mécanisme de solidarité pourrait être développé sur la base du budget de l'Union, en s'inspirant de SURE sur le volet emploi. Un instrument similaire pourrait être envisagé pour protéger l'investissement public, ou encore pour donner un contenu plus concret à la clause de solidarité prévue par les Traités (art. 222 TFUE), qui pourrait ensuite être décliné dans les différents domaines de l'action publique. L'existence de ce mécanisme réduirait encore le risque de devoir utiliser le Mécanisme européen de stabilité (MES), qui doit rester un dernier recours. L'intégration de celui-ci au cadre juridique de l'Union devrait être envisagée compte tenu de

10. Ce point soulève la question plus large de l'articulation entre les responsabilités des autorités nationales et européennes. D'un côté, l'implication des autorités nationales est nécessaire pour la légitimité démocratique des décisions budgétaires en l'absence d'un changement de traité. D'un autre côté, celle-ci a un coût en termes de temps nécessaire pour la prise des décisions et leur mise en œuvre. Il est donc important qu'elle reste proportionnée.

l'expérience de la crise actuelle. Elle permettrait la constitution d'une Direction générale du Trésor intégrée au niveau de l'Union, qui offrirait la possibilité d'exploiter de nombreuses synergies.

- le Plan de relance pour l'Europe a *de facto* transformé la logique interne de la gouvernance économique de l'Union, en finançant la modernisation des économies nationales. Si cette nouvelle approche fait ses preuves, elle pourrait devenir un instrument de convergence économique plus efficace que le Semestre européen ne l'a été jusqu'ici. En particulier :

Le Plan de relance pourrait s'articuler avec cohérence avec la pérennisation des mesures successives de soutien à l'investissement privé – en particulier le Plan Juncker post-2008 et InvestEU – avec une attention particulière et explicite portée sur l'additionnalité entre les investissements privés et publics, à la capacité de ceux-ci à capter les logiques transfrontalières, et à la temporalité nécessaire pour que les investissements deviennent « stock de capital ».

Le débat sur les ressources propres de l'Union peut progresser sous l'effet des engagements pris lors de l'accord sur le Plan de relance. L'accord entre les colégislateurs sur le Plan de relance a été assorti d'un accord interinstitutionnel prévoyant le lancement de nouvelles ressources propres. Ce n'est pas seulement un enjeu politique mais également un enjeu financier, puisqu'il s'agit de préparer le remboursement du Plan de relance et de consolider la crédibilité de l'Union en tant qu'emprunteur. La Commission présentera d'ici à juillet plusieurs propositions visant à mettre en place des ressources propres fondées sur une redevance numérique, sur un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, et sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union. L'accord interinstitutionnel prévoit que le Conseil délibérera sur ces nouvelles ressources propres d'ici au 1^{er} juillet 2022, en vue de leur mise en place d'ici au 1^{er} janvier 2023. Obtenir un accord sur ces ressources propres est donc un objectif clé pour la PFUE. Le Parlement européen soutiendra fortement le progrès sur ce point. Et l'opinion publique peut être mobilisée. Par exemple, 89 % des personnes interrogées dans l'enquête Eurobaromètre souhaitent une taxation équitable des GAFA. La proportion est même encore plus élevée dans les États membres qui pourraient s'y montrer plus réticents (95 % en Irlande, 90 % au Luxembourg, 94 % aux Pays-Bas). Et le récent accord au G7 sur un seuil minimal pour l'impôt sur les sociétés de 15 % pourrait créer l'opportunité d'accélérer une proposition de la Commission sur l'impôt sur les sociétés comme ressource propre de l'Union.

• Approfondir l'union bancaire

La création de l'union bancaire, avec le lancement d'un mécanisme de surveillance unique (MSU) pour les banques en 2014 et d'un mécanisme de résolution unique (MRU) en 2016, a permis de grandement renforcer la confiance dans le système bancaire européen. Ceci a notamment permis aux banques d'amortir au lieu d'amplifier le choc économique né de la pandémie. Néanmoins l'intégration transfrontalière des banques européennes n'a pas progressé, ce qui limite les gains d'efficacité, la diversification des risques et la limitation de la corrélation entre risque bancaire et risque souverain.

Les risques associés à la pandémie en cas de vague d'insolvabilité au moment du retrait des mesures de soutien soulignent néanmoins l'importance d'approfondir l'union bancaire nécessaire pour accroître la résilience du système bancaire européen et son intégration, compte tenu des fragilités et de la fragmentation du secteur (haut niveau des prêts non performants et faible rentabilité de certaines banques, marchés encore essentiellement nationaux qui opèrent comme des silos pour l'utilisation du capital).

Après le progrès représenté par l'introduction anticipée du filet de sécurité du Fonds de résolution unique, le sommet de la zone euro de décembre 2020 a demandé à l'Eurogroupe de préparer un plan de travail par étapes et assorti d'échéances sur tous les éléments en suspens nécessaires à l'achèvement de l'union bancaire. Le projet de plan de travail vise à proposer un paquet de mesures concernant la création d'un système européen d'assurance des dépôts, le réexamen du cadre pour la gestion des crises bancaires, le renforcement de l'intégration transfrontalière, le traitement réglementaire des expositions au risque souverain. Un paquet comprenant chacun de ces éléments est nécessaire pour dépasser les réticences de certains États membres à certaines de ces composantes. Mais à ce stade un accord n'a pu être trouvé au sein de l'Eurogroupe sur le plan de travail, qui n'a donc pas pu être transmis au sommet de la zone euro du 25 juin 2021 comme cela était initialement envisagé. De ce fait, les progrès dans les prochains mois porteront plus probablement et spécifiquement sur le point, c'est-à-dire le renforcement du cadre pour la gestion des crises bancaires. Celui-ci vise en particulier à faciliter l'utilisation des instruments de résolution, permettre la sortie ordonnée des banques de petite et moyenne taille au travers d'instruments harmonisés, rapprocher les procédures nationales et européennes, et aligner la communication de la Commission sur les aides d'État aux banques avec le nouveau cadre de résolution.

Compte tenu de ce blocage, il est nécessaire d'envisager de nouveaux axes de travail, comme les défis du numérique ou de la protection de l'environnement pour le secteur bancaire européen (voir encadré).

Renforcer l'union bancaire pour favoriser la transition vers une économie verte et numérique

Le secteur bancaire étant au centre de l'économie, le cadre législatif doit être amélioré afin de créer les conditions appropriées pour inciter les banques à conduire la transition vers une économie verte et numérique. Adopter cette vision de long terme requiert une collaboration étroite entre les différents acteurs impliqués, sous l'impulsion de la Commission.

La stratégie de la Commission en matière de finance durable devrait être mise en œuvre par le biais de trois grandes séries de mesures destinées au secteur financier.

Premièrement, le cadre micro et macro prudentiel devrait être renforcé par l'incorporation du risque climatique et environnemental. L'incorporation de ce risque de manière opérationnelle dans toutes les activités bancaires devrait être une priorité immédiate. Le Règlement et la Directive sur les exigences de fonds propres devraient être renforcés pour garantir que les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) soient intégrés dans la gestion des risques par les banques, avec des exigences claires sur le contenu et les étapes des objectifs de durabilité et des plans de transition des banques, qui doivent être alignés sur l'Accord de Paris. Le pouvoir et le mandat de surveillance de la Banque centrale européenne (BCE) devraient être étendus, dans le respect des traités de l'UE, afin de garantir la disponibilité d'outils de réaction appropriés en cas de déviation de ces exigences, tant du point de vue microprudentiel que macroprudentiel. Des tests de résistance (*stress tests*) à l'échelle du système doivent être menés régulièrement, dans le cadre d'une approche collaborative entre les institutions européennes concernées (la Commission, la BCE, le Conseil européen du risque systémique, les autorités européennes de surveillance du secteur financier – Autorité bancaire européenne, Autorité européenne des marchés financiers, Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles – et les agences européennes chargées du climat

et de l'environnement – Agence européenne pour l'environnement et Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement).

Deuxièmement, les normes de marché et les actions contre l'éco-blanchissement (*greenwashing*) devraient être renforcées par l'adoption de standards exigeants pour les obligations vertes européennes et l'ESG, des mesures pour atténuer les risques d'éco-blanchissement, la finalisation de la taxonomie et des pouvoirs de contrôle appropriés pour la BCE et les autorités européennes de surveillance du secteur financier.

Enfin, un ensemble de mesures complémentaires pourrait renforcer le rôle de l'UE en tant que leader mondial de la finance durable et faire du cadre réglementaire de l'UE un modèle mondial. Il devrait être demandé aux agences de crédit de refléter systématiquement et de manière appropriée les considérations de risque ESG dans leurs méthodologies et leurs publications. L'assurance contre ces risques doit être encouragée, avec la réduction du manque de couverture assurantiel découlant de la fréquence et de la gravité croissantes des événements extrêmes, avec des incitations appropriées, y compris la promotion de partenariats public-privé et la création d'un fonds européen pour les catastrophes comme filet de sécurité supplémentaire. Le progrès vers une Union des marchés de capitaux bénéficierait aussi d'une stratégie de financement durable. Enfin, les objectifs de préservation de la biodiversité devraient être inclus dans le cadre législatif, réglementaire et de surveillance.

Pour relever un défi d'une telle ampleur dans le contexte actuel d'incertitude économique, il est essentiel que le secteur bancaire européen surmonte les obstacles structurels à son développement. À cette fin, il est essentiel de favoriser la pleine adaptation du système bancaire à l'ère numérique, qui permettra de créer de la valeur par l'innovation et de tirer pleinement parti des avantages de l'intégration du marché unique. Les progrès de la numérisation permettront en effet aux banques de développer plus facilement une approche transfrontalière qui interagira favorablement avec l'intégration du marché unique.

À cette fin, la stratégie de l'UE en matière de financement numérique devrait être renforcée par de nouveaux ajustements du cadre réglementaire afin de faire face aux risques découlant de l'utilisation de technologies innovantes et des modèles d'activité (*business models*) associés. Cela favoriserait clairement le marché intérieur en diminuant la fragmentation entre les États membres et en garantissant l'application paneuropéenne des normes, en offrant des conditions de concurrence équitables entre les différentes entités (banques, mais aussi, de plus en plus, GAFA et *fintechs*) exerçant des activités similaires, tout en assurant la stabilité financière. Là encore, la coopération entre les autorités européennes de surveillance du secteur financier d'une part, et les agences technologiques européennes d'autre part – Institut européen d'innovation et de technologie, Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information, Centre et Réseau européens de compétences en matière de cybersécurité – devrait être renforcée pour une efficacité accrue.

Le lancement éventuel d'un euro numérique par la BCE pourrait en outre améliorer l'accès des ménages et des entreprises européennes à la monnaie de banque centrale tout en prêtant attention à ne pas créer de risques pour le système bancaire, la stabilité financière et la transmission de la politique monétaire. La phase d'enquête actuelle lancée par la BCE en juillet 2021 vise à répondre à ces questions clés et devrait pouvoir s'appuyer sur les capacités numériques accrues développées par les banques et leurs clients.

Relever le défi de la finance numérique

La France pourrait utiliser sa présidence pour faire des propositions sur la nécessité pour le secteur financier européen de se moderniser pour faire face aux défis numériques. En effet, les banques européennes sont déjà amenées à faire face à une forte concurrence américaine dans le domaine des paiements : les paiements par cartes sont désormais largement dominés par Visa et Mastercard et les solutions de paiements en ligne par PayPal, Amazon Pay et Apple Pay. Cette concurrence est appelée à se renforcer encore avec l'introduction de système de paiement par Facebook (et des entreprises associées comme Uber) sous la forme d'une cryptomonnaie (Diem) ou d'un porte-monnaie électronique (Novi). Enfin, les GAFA pour-

ront s'appuyer sur leurs vastes plateformes, leur maîtrise de l'intelligence artificielle et la subvention croisée de leurs activités pour se développer rapidement dans le cœur de métier des banques (la tenue de compte et la fourniture de prêt). C'est ce que Google Flex commence déjà à proposer aux États-Unis en partenariat avec des banques. Le risque est donc pour les banques européennes de disparaître progressivement du « *front-end* » (à la fois physique et en ligne) et de perdre les perspectives de rentabilité supérieure qu'offrent les activités de paiements, risquant d'affaiblir leur profitabilité et ainsi leur résilience. En outre l'émergence des cryptoactifs crée de nouveaux risques financiers mais aussi environnementaux : les cryptoactifs pourraient à eux seuls menacer l'accord de Paris¹¹.

Ceci suppose plusieurs avancées.

- **Faire aboutir le paquet de mesures réglementaires sur la finance numérique et proposer une réglementation environnementale ou une taxe carbone sur les transactions en cryptoactifs**

Il est essentiel de permettre une concurrence à armes égales et de réguler les nouveaux risques associés à la finance numérique (risques associés aux cryptoactifs, cybersécurité, etc.). Pour cela il convient de faire aboutir rapidement les paquets de mesures législatives sur la finance numérique présentés par la Commission et en cours de discussion, où l'Union est en avance sur le reste du monde, ce qui permettrait de définir un standard européen qui peut inspirer d'autres juridictions comme les États-Unis.

Il conviendrait néanmoins de le compléter sur le volet environnemental en ce qui concerne les cryptoactifs. Par exemple, la consommation énergétique de Bitcoin est supérieure à celle des Pays-Bas et son impact environnemental encore bien supérieur compte tenu du mix énergétique des pays où est fait l'essentiel du « minage » (Chine en majorité, suivie par les États-Unis et la Russie). La PFUE pourrait viser à porter ce sujet sur le devant de la scène internationale et européenne, en proposant des instruments réglementaires (pouvant aller jusqu'à l'interdiction au-delà d'une date fixée à l'avance en cas de non-conformité avec des standards environnementaux) et/ou fiscaux (une « taxe carbone sur les transactions financières » qui s'appliquerait en fonction de la consommation énergétique des transactions et pénaliserait ainsi les cryptoactifs dont la performance environnementale est catastrophique).

11. Camilo Mora, Randi L. Rollins, Katie Taladay *et al.*, « Bitcoin emissions alone could push global warming above 2°C. », *Nature Climate Change* 8, 2018, p. 931-933.

- **Apporter un soutien politique au développement de l'euro numérique et approuver ses principes directeurs**

La PFUE pourrait viser à formaliser dans une déclaration du sommet de la zone euro le soutien politique au développement de l'euro numérique et adopter des principes directeurs en cohérence avec ceux qu'envisage le Rapport de l'Eurosystème d'octobre 2020¹². La Banque centrale européenne a pris le 14 juillet 2021 la décision de lancer un projet de création d'un euro numérique qui prendra plusieurs années. Un euro numérique viserait à offrir aux Européens un moyen de paiement supplémentaire, gratuit, moderne, sûr, permettant les paiements numériques partout dans la zone euro. Il bénéficierait de l'engagement de la BCE à garantir sa stabilité et offrirait un moyen de paiement numérique qui protège la vie privée des Européens. Ce projet suscite néanmoins des craintes de certaines banques inquiètes que l'euro numérique capture une partie importante de leur dépôt. Cependant, il est possible de remédier à ce risque en s'assurant que l'euro numérique est utilisé comme moyen de paiement de base et non comme instrument d'épargne. L'euro numérique offrirait en outre à moindre frais aux banques une base sur laquelle elles peuvent offrir des services additionnels et faciliterait ainsi leur capacité de faire concurrence aux GAFA sur le « *front-end* » (y compris au travers de l'*European Payments Initiative* – voir le point suivant).

61

- **Promouvoir une alternative européenne pour les paiements par carte et en ligne**

C'est l'objectif de l'*European Payments Initiative* (EPI). Pour être compétitive, celle-ci ne doit pas compter seulement sur le soutien public, qui existe déjà quant aux objectifs poursuivis. Un soutien financier européen ne pourrait être justifié pour faciliter la mise à jour des terminaux de paiement et le développement d'une technologie autonome de Mastercard et Visa, en vue d'augmenter la concurrence, que si le projet fait l'objet d'un investissement suffisant des banques participantes et a une couverture véritablement européenne (à ce stade seules les banques de quelques États membres y participent). La DG Concurrence de la Commission européenne devrait néanmoins veiller à ce que Visa et Mastercard n'utilisent pas leur position dominante pour empêcher l'entrée d'EPI par des pratiques anticoncurrentielles.

12. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf

- **Promouvoir le développement des paiements instantanés européens pour créer une norme capable de s'imposer au niveau mondial**

Les paiements instantanés peuvent faciliter pour les banques la concurrence avec les GAFA qui disposent de leur propre infrastructure. Les paiements instantanés sont déjà disponibles mais ils sont encore surtarifés par certaines banques – parfois facturés l'euro par transaction alors que le coût facturé par la BCE est de 0,2 centime). La BCE doit permettre leur utilisation transfrontalière partout dans la zone euro d'ici à la fin 2021. Un calendrier pourrait être fixé dans la législation européenne pour que le service soit obligatoirement offert, de façon transparente et sans abus de tarification, et qu'il devienne progressivement la norme par défaut des paiements.

Investir dans nos biens communs européens, proposer un modèle de capitalisme responsable européen

- **Fonder une doctrine européenne de capitalisme responsable et de la finance durable**

En avril 2021, la Commission européenne a remis sur le métier la législation sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD) pour améliorer l'information des acteurs économiques en matière de durabilité. Elle s'articule au règlement de l'UE sur la taxonomie, entré en vigueur en juillet 2020, qui vise à créer un système de classification des activités économiques durables. La Commission a récemment approuvé le premier acte délégué en application de ce règlement pour définir les critères d'évaluation de la contribution à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci.

Cette information et cette classification doivent dans un second temps permettre la valorisation des entreprises avec d'autres critères que ceux purement financiers. Cette réforme aux apparences techniques cache en réalité des enjeux de société considérables liés à la primauté du sens et des valeurs sur la norme, qui doit selon nous permettre l'émergence d'un modèle de capitalisme réellement responsable : un capitalisme responsabilisé.

Le moment est opportun pour la promotion d'un modèle européen de capitalisme responsable : d'autres puissances, notamment les États-Unis, sont déjà actives sur le sujet et veulent définir les normes mondiales ; l'enjeu est donc géopolitique. Ce modèle répond par ailleurs à une forte demande générationnelle de la part d'une jeunesse forte d'idéaux et de convictions mais également en nécessité de préparer leur insertion dans un monde du travail qui, aujourd'hui, ne lui semble pas en conformité avec ses idéaux. Enfin, l'Union européenne ne peut se permettre d'accuser un

retard sur les futurs produits financiers responsables qui feront l'objet d'une très forte demande des investisseurs.

Nous proposons que la PFUE ne fasse pas de la logique normative la première et unique réponse dans l'utilisation de l'information et de la classification en matière de durabilité, mais vise à faire comprendre et expliciter les valeurs communes qui sous-tendront ce nouveau cadre, et s'attache à développer un cadre pour en mesurer les impacts. Afin de mettre le sens avant la norme.

Pour ce faire, sur quoi s'appuyer ? Nous proposons un diptyque chronologique¹³.

Promouvoir une « raison d'être » européenne. Premier pan : s'inspirer de l'approche française qui peut revendiquer avec force une originalité désormais éprouvée en matière de gouvernance, allant même jusqu'à une harmonisation sur le modèle de l'actionnariat nordique :

- Avec la loi PACTE, le législateur a placé au premier plan la notion de « raison d'être » [art. 1835 du Code civil] : les entreprises qui le souhaitent sont invitées à définir le sens de leur projet et à en faire le fondement de leur modèle de développement comme de leurs actions engagées. La spécificité de l'approche française en la matière consiste donc à ne pas traiter d'emblée l'enjeu de la responsabilité par la normativité, mais à convier chaque société à préciser en amont sa philosophie et ses principes pour, ensuite, articuler à ce sens premier son référentiel de normes.
- Développer des mesures d'impact opérationnelles allant au-delà de l'impact sur le changement climatique. Deuxième pan : s'appuyer sur des mesures d'impact opérationnelles. Il semble vain de proposer un cadre normatif extrafinancier sans avoir au préalable développé un outillage pour mesurer les implications, les résultantes de l'activité des entreprises dans les domaines qui comptent pour les citoyens au-delà des résultats financiers de leurs entreprises : les domaines qui font sens pour le collectif, et qui définissent leurs valeurs. À défaut de « mesurabilité » de cet impact, la norme sera bien vaine : ce serait comme tenter de mesurer une valeur ajoutée sans disposer du cadre de la comptabilité nationale : voué à l'échec ! Il convient donc, en parallèle de ce travail sur les valeurs et le sens, de mettre les bouchées doubles pour développer les moyens de comprendre les impacts des entreprises sur ceux-ci au-delà du seul changement climatique. Certaines tentatives sont ébauchées pour couvrir l'ensemble des aspects

13. Cf. Sophie Chassat et Natacha Valla, « Le sens avant la norme », *Le Monde*, 21 mai 2021, https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/05/21/responsabilite-sociale-des-entreprises-l-obsession-de-la-norme-fait-disparaitre-du-tableau-la-question-du-sens-et-des-valeurs_6081015_3232.html

environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), comme le système de comptabilité pondérée de l'université Harvard, mais nous sommes encore bien loin du but et il serait souhaitable qu'une initiative européenne émerge au pas de course en ce domaine. Cela permettrait aussi de réduire le risque qu'émerge une approche internationale anglo-saxonne incompatible avec l'approche européenne sur l'ESG.

Après, et seulement après, survient le recours à des normes, à des labels, à une définition comptable. L'articulation doit se faire dans ce sens, car notre conviction est que ce modèle responsabilise davantage, tout simplement parce qu'il repose sur la confiance dans l'intelligence et l'autonomie des collectifs. À l'inverse, appliquer des normes, même extrêmement exigeantes, dédouane parfois de l'exercice de son bon jugement et de prises d'initiatives originales, différentes et plus ciblées.

Par-delà cet enjeu d'un capitalisme responsabilisé plus que soumis à des normes de responsabilité, pourquoi donner la primauté au sens sur la norme ? Nous voyons deux raisons fortes pour cela. Première raison : la création de valeur, et ce à plusieurs niveaux. De la valeur d'abord en termes économiques : une raison d'être est un atout stratégique différenciant, quand les normes s'appliquent à tous les acteurs d'un secteur. Elle permet de singulariser le sens du projet de l'entreprise et de le projeter sur le long terme. De la valeur ensuite comme vecteur d'innovation : sens et normes entretiennent des rapports très différents à l'action, le sens libère les possibles quand les normes contraignent dans un cadre prédéterminé. De la valeur aussi en termes d'impact positif : le sens permet de cibler un combat alors que l'approche par les normes nivelle les engagements. De la valeur enfin en termes de partage : avec la formulation d'une raison d'être, tous peuvent s'approprier le sens d'un projet collectif (tous les niveaux, tous les métiers, l'interne comme l'externe...). Les référentiels de normes sont quant à eux excluants, parce qu'ils sont compliqués, techniques et exigent de l'expertise. L'approche par le sens ressortit plutôt à la logique de « l'expertise profane », elle est inclusive, plus « démocratique ».

Seconde raison de faire prévaloir le sens sur la norme : la géopolitique et l'économie politique des fondements du capitalisme. En faisant prévaloir le sens et les valeurs sur la norme, l'Europe saisirait une chance inouïe de poser les bases d'un nouveau paradigme de capitalisme responsable. Et d'en être le premier territoire exemplaire. L'enjeu est ici autant diplomatique qu'économique. Il s'agit certes de « maîtriser la norme » pour ne pas être dépendant de référentiels tiers, hors Union européenne. Mais il s'agit aussi de « maîtriser le sens ». L'écueil à éviter est lié à l'image délégitimée de l'Europe, déjà perçue comme une machine à produire des normes (+ de 700 par an), d'où la nécessité de placer ce nouveau référentiel dans la

logique du sens. Afin que les entreprises européennes s'en emparent dans un esprit de long terme et de responsabilité et que les citoyens adhèrent à cette vision et participent, eux aussi, à cette dynamique.

Rédiger un préambule proclamant la prévalence du sens sur la norme. Un bon début serait la rédaction d'un préambule affirmant l'esprit européen de ces standards qui se veulent les plus avancés au monde en matière de contribution sociale et environnementale, et donc de refonte du capitalisme. Et pourquoi pas y inscrire explicitement la notion française de « raison d'être » comme prémisses à toute démarche de haute responsabilité ?

• Une autre approche de la soutenabilité de notre capital collectif : développer des instruments de mesure d'impact pour valoriser notre patrimoine public et naturel ¹⁴

Dans le contexte français et européen, il convient de recentrer le débat de court et moyen termes sur la qualité de la relance qui a eu tendance à être dominé par le débat sur l'« annulation » de la dette publique par la BCE. Il conviendrait d'ailleurs de souligner que celui-ci reviendrait à déshabiller Pierre pour habiller Jacques : on affaiblirait le bilan d'une institution publique européenne (la BCE), dont le capital est apporté par des institutions publiques nationales (les banques centrales nationales), dont les « profits » sont reversés au contribuable *via* les trésors nationaux, et dont le rôle est fondamental pour la stabilité de l'économie européenne, pour renforcer le bilan des États nationaux. C'est donc un tour de passe-passe comptable au sein de la puissance publique qui ne réduirait pas les risques, ni n'améliorerait la soutenabilité de sa position financière, bien au contraire. La gestion de la dette doit être traitée de façon bien distincte de la question du Plan de relance. La priorité est de vaincre la pandémie et de reconstruire une économie européenne plus durable et plus résiliente.

Afin d'assurer la soutenabilité à très long terme de la dette et la qualité de la relance, il faut :

- Développer des outils d'évaluation économique d'impacts afin de maximiser la valeur sociale, environnementale et économique de la relance. Pour cela, nous avons besoin de nous doter des bonnes métriques et de définir les critères de succès. Il faut également développer des outils d'évaluation économique pour sélectionner les projets et en apprécier les impacts macroéconomiques, afin d'englober, au-delà du climat, les différentes sphères de l'intervention de l'État

14. Voir Baptiste Perrissin-Fabert et Natacha Valla, « De la dette en commun à un nouveau modèle de prospérité pour le continent européen », Terra Nova, 2021.

(comme l'éducation, la santé, etc.), du patrimoine commun (historique ou naturel, biodiversité) et plus généralement de l'intangible dans une acception renouvelée.

- Investir massivement dans l'ingénierie de projet territoriale, en s'appuyant sur le réseau des banques publiques européennes et sur l'engagement du secteur privé dans la transition. Engagements volontaires et conditionnalités aux soutiens publics seront des éléments essentiels dans cette démarche. Cette ingénierie peut être explicitée selon trois axes de mise en œuvre : la création de pipelines pour susciter des initiatives privées (sourcing de projets au niveau local), la simplification des procédures et la capacité à capter les effets de réseaux transnationaux sur la base de ces projets sourcés au niveau local.

En relation avec le point précédent, cela implique de créer une gouvernance de suivi du Plan de relance innovante, de tenir le registre de ses impacts dans une comptabilité extrafinancière des États et de donner à ces impacts une valeur monétaire pour compléter la comptabilité nationale. Cet exercice pourra utilement servir de point de référence et de levier pour accélérer la normalisation européenne de l'information extrafinancière, et pour engager la réforme des normes de la comptabilité des entreprises, réforme fondamentale pour la souveraineté économique de l'Europe. La stabilisation de ces nouvelles normes extrafinancières et comptables sera un atout essentiel pour apprécier la performance des entreprises dans le futur. L'opportunité ouverte par l'emprunt européen, qui se fera sous forme de *green bonds*, est à saisir pour adosser le système de comptabilité publique aux principes de comptabilité extrafinancière afin de flécher les dépenses qui peuvent en bénéficier.

- Poser les bases d'une nouvelle classe d'actifs publics capables de rendre tangibles les dimensions de l'action et du patrimoine publics, naturel et historique, qui échappent aujourd'hui à la comptabilité standard et aux méthodes de valorisation traditionnelles. L'exécution et le suivi du Plan de relance européen sont l'occasion d'effectuer des avancées solides dans ce sens. De tels actifs, finalement assez orthodoxes et pourtant tellement novateurs, pourraient devenir éligibles à un « *debt-for-impact swap* » au sein des portefeuilles monétaires de la BCE, qui permettraient à celle-ci, si nécessaire et dans un cadre tout à fait standard, de verdir son bilan dans le respect de l'esprit du Traité.
- Définir des valeurs tutélaires pour précisément permettre la valorisation des piliers de la soutenabilité que sont capital humain, capital naturel et innovation (éducation, recherche, santé, climat, biodiversité, résilience).

- Encourager et équiper l'Europe-stratège pour être à la fois un facilitateur de projets pertinents et un actionnaire activiste quand les institutions financières publiques entrent au capital des entreprises.

• **Quelle contribution européenne à la relance de l'économie mondiale ?**

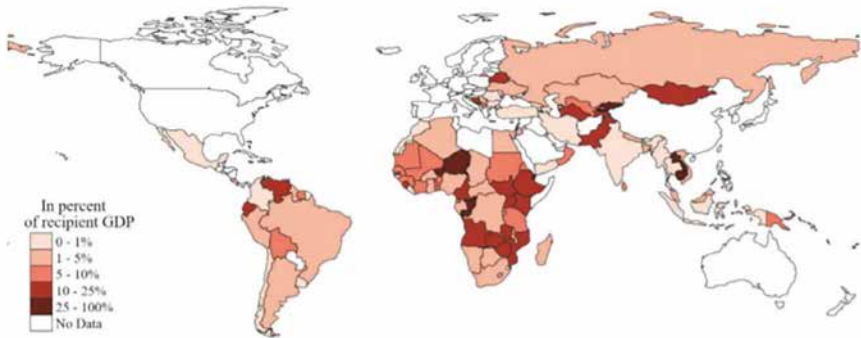
La première contribution de l'Union à la relance de l'économie mondiale est de réussir la reprise de l'économie européenne. Lors de la crise de la zone euro, l'économie européenne a représenté un frein pour la reprise et un risque pour la stabilité financière à l'échelle mondiale. En raison de son poids dans les échanges mondiaux, la reprise de l'économie européenne soutiendrait la reprise mondiale.

La seconde contribution est de contribuer à la vaccination et à la réponse sanitaire à l'échelle mondiale. C'est notamment essentiel pour contribuer à lever les contraintes d'offre qui pèsent sur la reprise.

En outre, de nombreuses économies émergentes ou en développement ont été fragilisées par la pandémie et sont exposées aux conséquences de la reprise américaine pour leur stabilité financière (appréciation du dollar et augmentation des taux). Les filets de sécurité multilatéraux seront importants et l'Union européenne peut contribuer aux discussions internationales visant à coordonner les politiques macroéconomiques pour protéger la reprise et répondre au pic d'inflation.

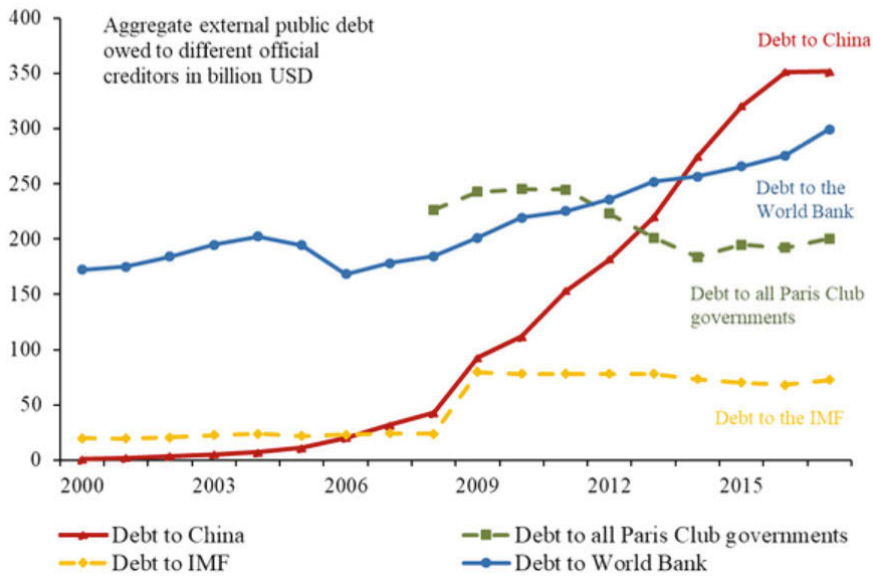
Dans ce contexte, il est important de ne pas laisser sans réponse la stratégie d'expansion chinoise par les prêts bilatéraux. La Chine est devenue de loin le principal créancier de la planète pour les prêts souverains bilatéraux (**figure 14**), souvent au travers d'entreprises contrôlées par l'État. Elle utilise ces prêts à des fins d'expansion, acceptant de financer des projets plus risqués que les autres créanciers parce qu'elle prend comme collatéral des ressources naturelles ou de les financer à des conditions plus avantageuses pour disposer de leviers d'influence à l'égard des gouvernements qui en bénéficient. Et elle se comporte comme un passager clandestin dans les discussions internationales sur la restructuration des dettes.

Figure 14 – Part de la dette extérieure détenue par la Chine



Note: The debt estimates are based on loan-level data (see text and Appendix I). They exclude Chinese portfolio debt holdings and short-term trade debt. GDP data is from the IMF World Economic Outlook.

68



Source : S. Horn, C. Reinhart et Christoph Trebesch, « China's overseas lending and the looming developing country debt crisis », VoxEU, 4 May 2020.

2. NE PAS OUBLIER LA DIMENSION SOCIALE DE LA « RELANCE ». VERS UNE ÉCONOMIE SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE DE MARCHÉ

2.1. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LE SANS-ABRISME

Les développements qui suivent présentent les grandes lignes de l'Europe sociale, de son contenu, de ses perspectives et des opinions à son égard. Elle se situe dans le cadre du plan d'action lancé en mars 2021 pour la mise en œuvre des principes du Socle européen des droits sociaux et des suites du sommet social de Porto en mai 2021. Elle fait le choix de se concentrer sur l'une des dimensions de cette Europe sociale, la lutte contre la pauvreté, et plus précisément le sans-abrisme. Elle verse huit propositions au débat afin de donner de la consistance à une action européenne plus résolue contre le sans-abrisme. Sans entretenir forcément de liens avec la dimension « puissance » de la PFUE, ce sujet présente bien des correspondances avec les dimensions de relance et, surtout, d'appartenance. Si l'Europe sociale peine toujours à pleinement se matérialiser aux yeux des citoyens, dans une Union où la protection sociale demeure une prérogative des États, traiter des cas de dénuement extrême lui permettrait de s'incarner. La PFUE peut constituer un cadre efficace pour soutenir l'effort européen.

69

Éléments de contexte : l'Europe sociale en quelques mots, tendances et projets

L'Europe sociale constitue un sujet peu habituel de la diplomatie, plus au fait des sujets régaliens, et peu habituel de l'économie, plus au fait des régulations budgétaires. Il s'agit néanmoins d'un vocabulaire et d'un domaine plutôt bien délimités avec son histoire, ses réalisations et ses hésitations.

L'Europe sociale alimente ainsi une littérature conséquente. En un mot, elle se cherche toujours. Il s'agit de savoir si l'Union européenne consiste simplement en un projet d'accomplissement du marché intérieur, avec subordination des politiques sociales à cet objectif principal, ou bien s'il est possible de donner plus de consistance aux investissements sociaux, sans passer par l'unique voie de l'organisation du travail et du marché.

Hybridation, somme toute classique, entre les deux logiques bis-marckienne et beveridgienne, l'Europe sociale passe par les deux canaux de droits sociaux rattachés au travail (logique professionnelle) et de droits sociaux rattachés à la citoyenneté (logique universelle).

Principe de subsidiarité oblige, les politiques sociales, en particulier les systèmes de protection sociale, relèvent principalement des États. Élaborée au fil de la construction européenne et de l'intégration économique, l'Europe sociale vient compléter, soutenir, inciter. Elle repose sur les compétences limitées que les États membres attribuent, en l'espèce, à l'Union. En un mot, si les États providence existent, avec leurs différents modèles, dans l'UE, il n'existe pas d'Union providence. Reste que, depuis les origines, la dimension sociale se renforce.

Marché commun et ouverture des frontières se conçoivent pour bénéficier à tous. Les élargissements successifs voient l'accroissement des disparités et imposent de prendre en compte ces divergences. L'Europe sociale se jalonne d'annonces et de dispositions, proclamant notamment l'importance des droits sociaux, dans chaque État membre mais aussi à l'échelle de l'Union : Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989) ; Charte des droits fondamentaux de l'UE (2001) ; Socle européen des droits sociaux (2017). Il s'ensuit un modèle social européen, certes fait de l'addition de modèles nationaux, mais qui se distingue bien à l'international. Fin 2012, la chancelière Angela Merkel a donné un certain retentissement à ce que représente le social en Europe en indiquant que la moitié de la dépense sociale mondiale serait européenne (pour une population juste supérieure à 5 % de la population mondiale). Le chiffre, qui a certainement dû évoluer à la baisse avec l'affirmation de la protection sociale dans les pays émergents, se discute. Il donne tout de même un ordre de grandeur renseignant sur la spécificité de l'Union des États membres.

Soulignons que la plus récente opération incarnant et encadrant même l'évolution de l'Europe sociale a été présentée par la Commission européenne le 4 mars 2021. Il s'agit du plan d'action pour la mise en œuvre des principes du Socle européen des droits sociaux. Ce socle a été proclamé en 2017 lors du sommet social de Göteborg. Il s'agit d'un ensemble de vingt principes et droits essentiels articulés autour de trois chapitres : égalité des chances et accès au marché du travail ; conditions de travail équitables ; protection et inclusion sociales.

Trois objectifs communs ont été établis à cette occasion. À l'horizon 2030, l'UE se donne donc trois grandes ambitions chiffrées : au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans en emploi ; au moins 60 % des adultes participant à des activités de formation chaque année ; 15 millions de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en moins.

Les grands objectifs sociaux que se donne l'Union

Stratégie de Lisbonne 2000-2010	UE 2020 2010-2020	Plan d'action 2021-2030
Objectifs généraux « littéraires » fixés en 2010	Cinq objectifs chiffrés fixés en 2010	Trois objectifs fixés en 2021
• faire de l'économie de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » ; • « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » d'ici à 2010.	• porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans ; • investir 3 % du produit intérieur brut (PIB) dans la recherche et le développement ; • réduire les émissions de GES d'au moins 20 % par rapport à leur niveau de 1990 ; • réduire à 10 % la proportion de jeunes quittant l'école sans diplôme (NEET) ; • diminuer de 25 % – 20 millions – le nombre de pauvres en Europe.	• au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans en emploi ; • au moins 60 % des adultes participant à des activités de formation chaque année ; • 15 millions de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en moins.

Lors du sommet social de Porto, le 8 mai 2021, les dirigeants européens ont renouvelé leur engagement à mettre en pratique les principes du Socle européen des droits sociaux et approuvé le plan d'action présenté en mars par la Commission européenne.

De quoi parle l'Union quand elle parle de pauvreté ?

Depuis une décennie, les institutions européennes traitent de « risque de pauvreté et d'exclusion sociale ». Il s'agit d'approcher les diverses dimensions du dénuement. Les objectifs européens de réduction du « risque de pauvreté et d'exclusion sociale » passent par un panachage de trois critères : risque de pauvreté ; dénuement matériel ; fait de vivre dans des ménages sans emploi.

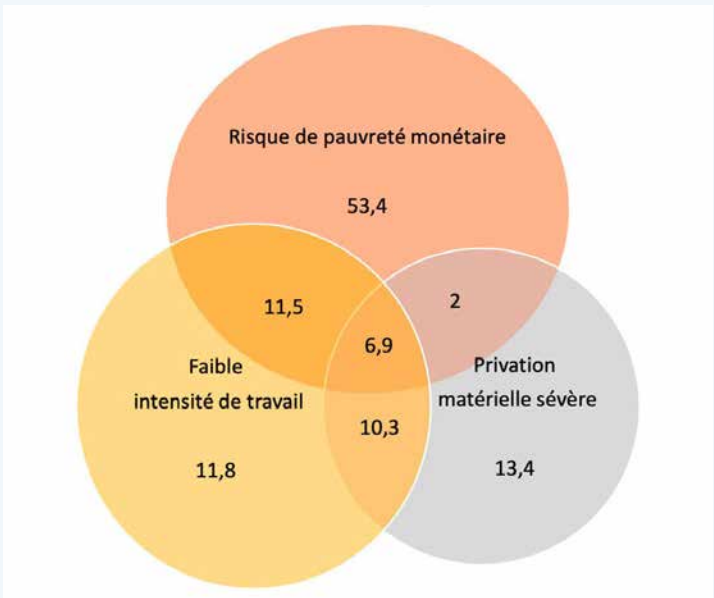
1. *Les personnes à risque de pauvreté* vivent dans un ménage disposant d'un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté qui est fixé à 60% du revenu médian national. Les experts parlent de pauvreté monétaire relative. Soulignons qu'il s'agit là d'une compilation d'approches nationales puisque ce sont les seuils nationaux qui sont pris en considération.

2. *Les personnes en situation de privation matérielle grave* sont confrontées à l'absence de biens et services jugés importants. Il s'agit ici d'une méthode plus récente, mais devenue classique, de mesure de la pauvreté en conditions de vie. L'approche est pleinement européenne puisque ne dépendant pas d'un seuil de pauvreté fixé nationalement. Les comparaisons entre États membres ont davantage de sens.

3. *Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail* sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels en moyenne les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé moins de 20 % de leur potentiel total d'emploi au cours de l'année passée. Les étudiants sont exclus. Comme pour l'approche traitant du dénuement matériel, la comparaison européenne est parfaitement valable puisque l'indicateur n'est pas fonction de singularités nationales.

Apparaissent clairement, avec une figure en cercles, les points de recoupement entre les trois critères de l'approche européenne. La figure montre comment le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale se répartit entre les trois indicateurs qui le composent et comment ceux-ci se recoupent

partiellement. On voit dès lors bien la différence entre une vision inclusive des trois dimensions, ce qui conduit, en 2018, à 109,2 millions de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, et une vision cumulative dans laquelle 6,9 millions de personnes sont concernées. Une grande question des politiques de lutte contre la pauvreté consiste à savoir ce qu'il faut cibler : la pauvreté dans des contours élargis (avec union des trois critères choisis), ou bien la pauvreté extrême, qui cumule les différents problèmes (à l'intersection des trois critères).



Les instruments de l'Europe sociale

En termes d'instruments, les propositions au sujet du renforcement de l'Europe sociale évoquent souvent de la législation plus contraignante tandis que les réalisations passent beaucoup par de la recommandation entraînante.

Concrètement, à l'échelle de l'Union, l'Europe sociale s'incarne à travers cinq principaux outils.

1) De la législation contraignante fixe des exigences minimales en matière de droits sociaux. Ces textes, sur l'âge minimum légal pour travailler, les congés, la sécurité sociale ou la durée des congés parentaux, concernent d'abord le droit du travail, ensuite le droit des prestations sociales. Dans une certaine mesure, puisque l'approche est d'abord professionnelle, on peut dire que l'Europe sociale est d'abord, au moins dans le temps, bismarckienne. Un des thèmes importants de débats porte aujourd'hui sur le sujet clé de salaires minimaux, à calibrer à l'échelle européenne.

2) Le dialogue social européen, entre employeurs et employés, vise à associer les représentants des entreprises et des travailleurs, dans le cadre de la conception et du suivi des politiques européennes traitant d'emploi et de social. Là aussi, avec ce paritarisme à l'européenne, l'Europe sociale est plutôt bismarckienne.

3) Une méthode, la méthode ouverte de coordination (ou MOC), assure le suivi d'objectifs ainsi que le recueil et le partage de bonnes pratiques. Dans le cadre de ses stratégies successives (Lisbonne pour la période 2000-2010, UE 2020 pour la période 2010-2020), l'Union fixe des objectifs communs à atteindre et coordonne l'action des États membres. Ces objectifs portent sur des sujets d'emploi, de formation, de pauvreté. Ils ne se limitent pas du tout aux aspects professionnels de la protection sociale et s'étendent à des problèmes sociaux concernant, potentiellement au moins, toute la population. En ce sens, l'Europe sociale est beveridgienne.

4) Des fonds assurent le soutien financier, qu'il s'agisse de subventions ou de prêts. Le Fonds social européen (FSE) ou le Fonds d'aide aux plus démunis (FEAD) comptent parmi les plus visibles politiquement. Puisqu'ils procèdent d'une logique de fiscalité et non de cotisations individuelles, ces financements relèvent d'une approche plus beveridgienne, plus universelle, que bismarckienne, seulement professionnelle.

5) Une cinquième dimension de l'Europe sociale réside dans toute la politique de cohésion. Cette politique régionale est très généralement détachée de l'Europe sociale. Pourtant elle vise précisément la limitation des disparités. Mobilisant le tiers du budget communautaire (pour la période 2014-2020), elle s'applique à toutes les régions. Ce ne sont pas seulement les régions pauvres qui sont éligibles, mais les régions les moins favorisées sont particulièrement ciblées. Ainsi les régions dites « moins développées », définies par un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, concentrent près de la moitié des financements de cette politique alors qu'elles ne rassemblent que le quart de la population de l'Union. D'une

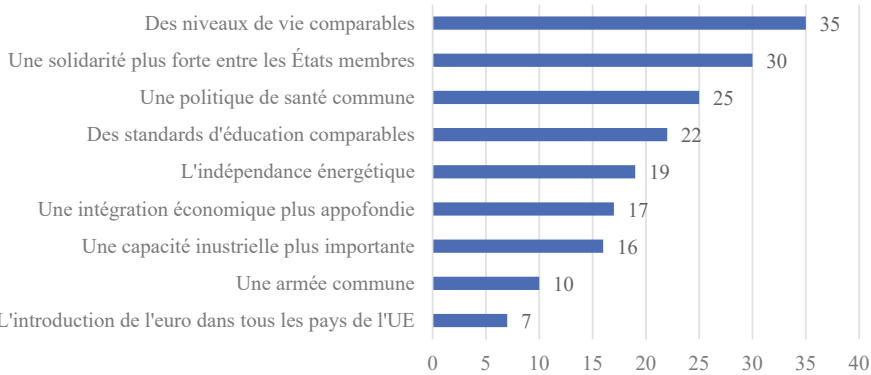
certaine façon, la politique de cohésion contient une puissante dimension de lutte contre la pauvreté. Elle assure en réalité l'essentiel de la redistribution réalisée au niveau communautaire. Puisqu'elle cible les territoires plutôt que les individus, elle participe largement à la circulation des richesses mais n'est pas immédiatement visible en termes individuels.

Dans les opinions : un mélange d'attentes et de circonspection

Sur le plan des opinions, interrogés fin 2020 dans le cadre d'un Eurobaromètre sur l'avenir de l'Europe, les Européens mettent très nettement en avant les sujets « sociaux », ceux en tout cas ayant trait aux disparités dans l'Union. Les sujets les plus régaliens, comme la mise en place d'une armée commune ou l'introduction de l'euro dans tous les pays de l'UE, arrivent en bas du classement. En revanche, les sujets de niveau de vie, de solidarité entre les États membres et de politique commune en santé sont les trois plus cités. L'Europe sociale, dans un sens large, sans être plébiscitée, fait tout de même partie des contenus jugés les plus importants au sujet de l'Europe.

L'Europe sociale est bien un sujet de premier ordre lorsqu'il s'agit d'évoquer l'appartenance.

Figure 15 – Parmi les éléments suivants, quels seraient les deux plus utiles pour l'avenir de l'Europe ? (en %)

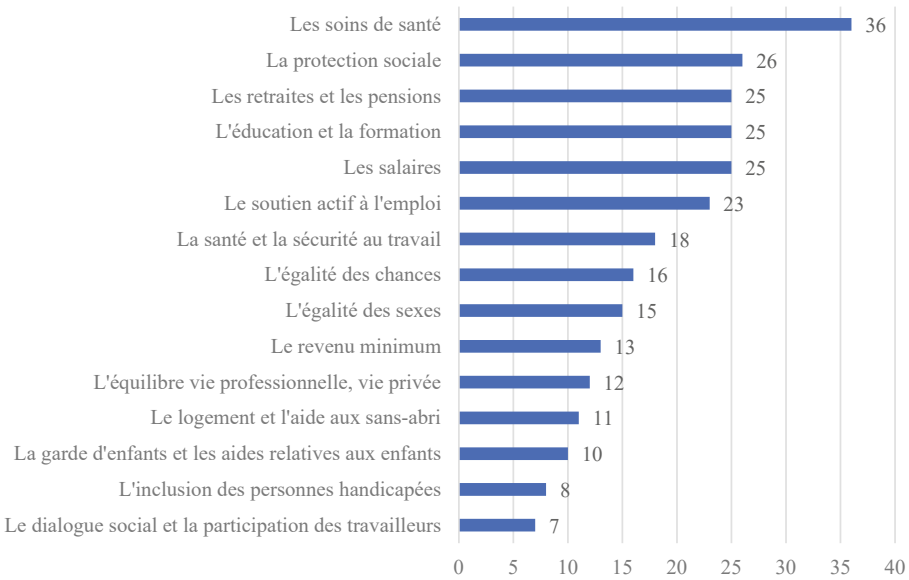


Source : Eurobaromètre spécial, n° 500, « L'avenir de l'Europe », novembre 2020.

Les Européens ont encore été interrogés fin 2020, dans le cadre d'un autre Eurobaromètre, sur les questions sociales. Quant aux sujets les plus importants pour l'avenir de l'Europe, parmi les sujets sociaux, les répondants mettent en avant la santé, la protection sociale et les retraites. Ils avancent en réalité un mélange de sujets à base professionnelle (salaires, emploi) et universelle (santé, égalité des sexes, revenu minimum, sans-abrisme). Le modèle social européen est bien, même dans les opinions, une hybridation de ce qui est bismarckien et de ce qui est beveridgien.

Relevons que l'assistance aux sans-abris arrive dans le troisième tiers de la liste des sujets prioritaires, se situant tout de même devant l'offre de garde pour les enfants, l'inclusion des personnes handicapées ou le dialogue social. Le sujet ne serait peut-être pas primordial. Il n'a strictement rien de marginal. Avec un score moyen de 11 %, il se trouve à 23 % en Irlande et 20 % en France.

Figure 16 – Parmi les sujets suivants quels sont les plus importants pour l'avenir de l'Europe (en %)

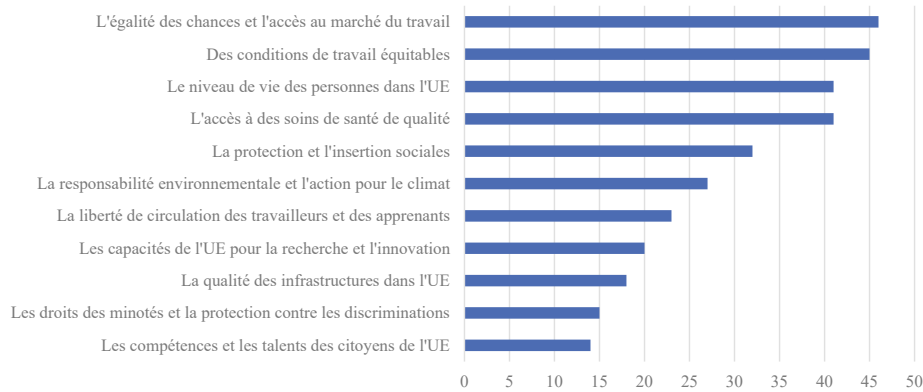


Source : Eurobaromètre spécial, n° 509, « Social issues », mars 2021.

Dans cette même enquête, il ressort que près de 90 % des Européens considèrent que l'Europe sociale est importante pour eux personnellement. La rédaction de la question importe, car la notion même d'Europe sociale a un contenu technocratique que ne maîtrisent pas forcément tous les Européens. L'interrogation était ainsi rédigée : « Dans quelle mesure une Europe sociale est-elle importante ou non pour vous personnellement (c'est-à-dire une Europe qui se préoccupe de l'égalité des chances, de l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables, de la protection et de l'insertion sociale ? »

Si cette Europe sociale est jugée si importante, son contenu fait moins consensus. Interrogés sur les éléments les plus importants pour le développement économique et social de l'Union, les répondants mettent en avant les dimensions que l'on a dites bismarckiennes de l'Europe sociale, c'est-à-dire les dimensions ayant trait au marché du travail. Ils s'intéressent ensuite à des dimensions plus beveridigennes, c'est-à-dire détachées du marché du travail, avec les questions de niveau et d'accès à la santé. On notera que d'autres sujets, pourtant plus prioritaires sur l'agenda européen, comme le climat, arrivent ensuite.

Figure 17 – Selon vous, quels sont les éléments les plus importants pour le développement économique et social de l'UE (4 réponses maximum) en %

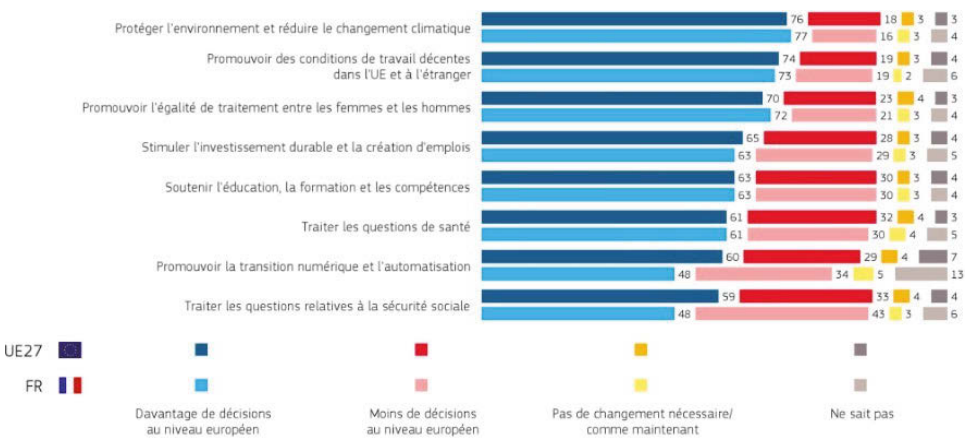


Source : Eurobaromètre spécial, n° 509, « Social issues », mars 2021.

Les Français se distinguent assez peu, sauf, relativement, pour ce qui concerne l'accès à des soins de qualité, qu'ils privilégient davantage (49 % contre 41 % en moyenne dans l'Union), le niveau de vie des personnes dans l'Union, qu'ils mettent moins en priorité (32 % contre 41 %) ou le climat, qu'ils mettent un peu plus en avant (32 % contre 27 %).

Dans cette même enquête, les Européens sont interrogés sur huit domaines quant à savoir s'ils aspirent à y voir davantage d'Europe ou moins d'Europe. Dans ces huit domaines, ils estiment majoritairement qu'un nombre accru de décisions devraient être prises au niveau européen. Et le premier sujet porte sur le climat, non sur l'Europe sociale. Il n'y a pas contradiction avec les résultats précédents, qui portent sur le développement économique et social. Ici la question traite de politiques à européaniser ou non, la lutte contre le changement climatique apparaissant donc bien au premier rang. Mais elle est immédiatement suivie de la promotion du travail décent, dans l'Union et au-delà. Les Français, sur ces questions, se distinguent par leurs réponses concernant la transition numérique. Ils sont minoritaires et bien moins nombreux (48 % contre 60 %) à penser qu'en la matière l'Europe doit faire plus. De même sur la sécurité sociale, ils ne sont que 48 % contre 59 % en moyenne européenne à vouloir davantage d'Europe. Seuls les Danois, les Tchèques et les Finlandais se montrent encore plus réservés sur ce point.

Figure 18 – Pour chacun des domaines suivants, veuillez indiquer si vous pensez que davantage de décisions devraient être prises au niveau européen ou, au contraire, que moins de décisions devraient être prises au niveau européen (en %)



Source : Eurobaromètre spécial, n° 509, « Social issues », mars 2021.

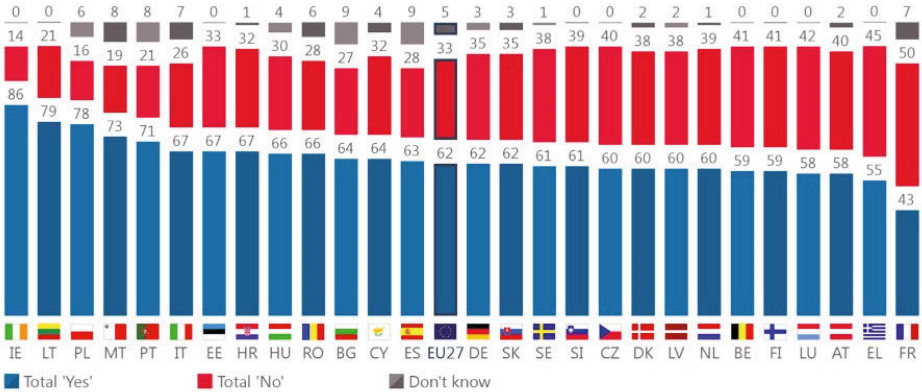
Un grand dossier de l'Europe sociale, pour les années qui viennent, étant le plan d'action pour la mise en œuvre des principes du Socle européen des droits sociaux (plan annoncé en mars 2021 avec trois objectifs chiffrés ambitieux), il est intéressant de savoir ce qu'en pensent les Européens. D'abord, peu d'entre eux sont au courant. 29 % disent en avoir entendu parler, 8 % seulement estimant qu'ils savent vraiment ce qu'est ce socle. Les Français sont les derniers, avec les Danois, avec 4 % de répondants indiquant avoir entendu parler du socle et savoir de quoi il s'agit. À l'inverse, les Polonais sont 18 % dans ce cas, les Croates 16 % ; les Chypriotes et les Grecs 14 %.

Au-delà du socle lui-même et des politiques, la question a été posée de savoir si les droits sociaux (thème donc du socle) allaient à l'avenir jouer un rôle plus ou moins important dans la construction d'une Union plus forte. Une majorité d'Européens (51 %) pense que oui et un tiers (33 %) estime que ce sera globalement la même chose. Les autres pensent que les droits sociaux joueront un rôle moins important (13 %) ou ne savent pas (3 %). Les pays qui pensent que les droits sociaux joueront un rôle plus important sont Chypre (75 %), le Portugal (66 %), les Pays-Bas (65 %), l'Irlande (64 %), l'Allemagne (62 %). Les plus dubitatifs sont la République tchèque (36 %), la Roumanie (36 %), l'Autriche (38 %). La France (48 %) est plus réservée, mais reste proche de la moyenne européenne.

79

Interrogés plus directement sur l'Europe sociale en 2030, plus de six Européens sur dix pensent que l'Europe, à cet horizon, sera plus sociale. Dans tous les pays, sauf en France, cette opinion prospective est majoritaire. En Irlande, en Lituanie, en Pologne, plus des trois quarts des répondants ont cet avis. Ce n'est le cas que de 43 % des Français, qui sont tout juste majoritaires, si l'on exclut les sans opinion, à penser que l'Europe ne sera pas plus sociale d'ici une dizaine d'années.

Figure 19 – À l’horizon 2030, pensez-vous qu’il y aura une Europe plus sociale (c’est-à-dire une Europe qui veille à l’égalité des chances, à l’accès au marché du travail, à des conditions de travail équitables, à la protection et à l’insertion sociale ? (en %)



Source : Eurobaromètre spécial, n° 509, « Social issues », mars 2021.

80

Soulignons que les études d’opinion mettent souvent au jour ce grand paradoxe : ce qui intéresserait le plus les citoyens, c’est ce sur quoi la Commission aurait le moins de compétences. Il faut cependant se garder d’une image trop unanimiste ou éthérée du dossier. L’intensité d’oppositions minoritaires peut largement prévaloir, en termes d’influence, sur des adhésions majoritaires mais peu engagées. Surtout, alors qu’une lecture rapide suggérerait une convergence des opinions autour de l’Europe sociale, les pays sont, en réalité, très divisés. Grossièrement, trois blocs se dégagent :

- les pays d’Europe centrale et orientale craignent de voir leurs avantages compétitifs réduits par des normes sociales à la hausse ;
- les pays les plus aisés craignent de connaître un nivellement par le bas et un dumping social (de fait repérable) ;
- les pays du Nord refusent de recevoir des leçons en ces matières.

C’est un défi pour la PFUE : ne pas donner l’image d’une France donneuse de leçons et d’idées généreuses en matière sociale.

Le sans-abrisme sur l'agenda européen

Au total, l'Europe sociale avance, mais déçoit aussi. Alors qu'elle devrait être conçue et perçue comme protégeant (c'est bien le rôle de la protection sociale) elle est, à plus ou moins juste titre, souvent vue comme n'amenant que de la concurrence et parfois de la concurrence déloyale. Alors qu'elle devrait être facteur de plus-value sociale, elle est souvent dénoncée, encore une fois à plus ou moins juste titre, comme nourrissant le dumping social et le tourisme aux prestations sociales. Le sujet majeur ici est celui du détachement et de la coordination des systèmes de sécurité sociale, en tant qu'ensemble de règles visant à faciliter la libre circulation. Un sujet phare en ce domaine tient du renforcement de la coopération des organismes de contrôle. La coordination fiscale a progressé. Il faudrait qu'il en soit de même, de façon plus prononcée en tout cas, contre la fraude sociale.

Ces sujets, capitaux, sont bien connus et bien balisés. C'est pour cela que l'on propose, ici, de se centrer sur d'autres dimensions de l'Europe sociale.

La question des sans-abri, avec une diversité nationale de définitions, de situations et de réponses publiques, prend peu à peu pied sur l'agenda politique européen. Les sans-abri, sans définition européenne totalement stabilisée, sont considérés, à juste titre, comme comptant parmi les formes les plus graves de pauvreté et d'exclusion sociale. À l'échelle européenne, les sans-abri et le sans-abrisme (traduction très usitée de *homelessness*) sont devenus des sujets à la fois de préoccupation et de réalisations encore à compléter.

Dans une Union à 27 aux frontières intérieures d'ordinaire ouvertes, l'échelle de gestion de la question des sans-abri est toujours davantage européenne alors que, dans une perspective historique, elle fut traditionnellement locale puis nationale. Le sujet fait, depuis ces dernières années, l'objet d'expertises, d'attentions et d'innovations.

Si les chiffres ne sont pas parfaitement assurés, ce sont, pour avoir un ordre de grandeur, des centaines de milliers de personnes qui, chaque soir, dorment à la rue ou dans des centres d'hébergement d'urgence. Avec une autre approche, rétrospective, c'est 1 % de la population européenne (5 millions de personnes) qui déclarent avoir été un jour, au cours de leur existence, obligés de passer au moins une nuit dans des hébergements d'urgence ou temporaires, ou dans des installations non destinées à l'habitation. Ainsi, dans une enquête Eurostat menée en 2018, dans 12 États membres (mais la France n'y était pas), il apparaît que 4 % des personnes interrogées ont été privées de logement à un moment de leur existence. Parmi elles 1 % ont été sans domicile : 0,4 % dans des hébergements temporaires, 0,4 % dans des installations non destinées à l'habitation, 0,2 % à la rue.

Épisode de privation de logement personnel (en %)

	Sans domicile				Hébergé chez des amis ou de la famille
	Total Sans domicile	Dans des hébergements d'urgence ou temporaires	Dans des installations non destinées à l'habitation	À la rue	
Allemagne	0,9	0,7	0,1	0,1	2,8
Belgique	1,2	0,7	0,3	0,2	2,3
Bulgarie	0,5	0,1	0,4	0	1,4
Danemark	1,6	0,6	0,7	0,3	9,9
Espagne	0,3	0,1	0,1	0,1	1,4
Grèce	0,5	0,2	0,3	0	1,2
Hongrie	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5
Irlande	2,2	0,8	1,2	0,2	3,3
Malte	0,9	0,4	0,4	0,1	1,5
Portugal	1,4	0,5	0,5	0,4	4,1
Roumanie	0,6	0,1	0,4	0,1	1,4
Roy.-Uni	3,2	1,7	1	0,5	5,6
Slovaquie	0,4	0,3	0,1	0	1,3
Les 12 pays	1	0,4	0,4	0,2	3

Source : Eurostat, 2018.

Sur les chiffres, il faut se défaire d'un certain fétichisme à la fois européen et national. Il est extrêmement compliqué et controversé de produire « le » chiffre. En revanche les statistiques locales, en particulier à l'échelle des métropoles, ont toute leur importance. Et, en l'espèce, les institutions européennes peuvent jouer un rôle d'incitation et de coordination extrêmement utile.

Les sans-abri et leur prise en charge concentrent, à leur manière, plusieurs problématiques au carrefour de nombreuses préoccupations européennes. Il s'agit, évidemment, d'un problème de pauvreté et d'exclusion sociale. C'est, aussi, une question de coopération des États membres dans le registre de l'immigration et de l'asile. C'est, encore, un sujet de libre circulation, celle des plus pauvres. C'est, enfin, mais on pourrait dire au premier chef, un thème éminent de dignité et de droits de l'homme. Ce phénomène ancien, à traits sempiternellement renouvelés, a pris une dimension

nouvelle, en particulier parce que les formes extrêmes de pauvreté sont considérées comme inacceptables dans des sociétés d'abondance.

S'il se présente sous des formes variables dans l'Union, s'il suscite des réactions variées (hostiles ou hospitalières) et si le problème ne semble pas, au premier abord, relever de la compétence européenne, il n'en demeure pas moins que la présence de personnes sans abri est l'une des plus graves manifestations des phénomènes d'exclusion sociale. Cette problématique qui mêle insécurité, indigence et mobilité concerne de plus en plus l'Union elle-même, tout comme, plus largement, toutes les problématiques de pauvreté et d'exclusion sociale.

La nécessaire européenisation de la prise en charge des sans-abri se légitime au moins sur quatre plans : pauvreté, mobilité, dignité, identité.

- Alors que l'Union européenne affiche des objectifs et développe des instruments afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, elle devrait centrer son action sur les situations de plus grand dénuement ;
- Alors que l'Union constitue d'abord un espace de libre circulation, même pour les plus pauvres, la situation des sans-abri en Europe appelle une coordination plus étroite des politiques d'aide sociale comme des politiques du logement ;
- Alors que l'Union veut étendre les droits sociaux, elle pourrait les renforcer en ce qui concerne la lutte contre les situations les plus indignes ;
- Alors que l'Union prétend à sa singularité comme espace de développement, elle ne saurait être qu'exemplaire dans les stratégies qu'elle entreprend contre le sans-abrisme.

83

Revenons, pour être concret, sur les phénomènes de tentes isolées, de campements, de bidonvilles, repérables à des degrés divers dans les métropoles européennes. Ils portent en eux des sujets hautement politiques : de l'exaspération des riverains au sentiment partagé d'un déclassement. Cette Europe urbaine aux allures de tiers monde catalyse des interrogations profondes et des réactions ulcérées. L'Union est triplement en défaut ici : parce qu'une partie de ces populations, dont les emblématiques Roms, sont européennes, elle est perçue comme une expansion du domaine de la misère ; parce que les bidonvilles de migrants extraeuropéens renvoient à l'image de frontières passoirs ; et parce que le mythe de l'Europe qui protège est miné par le spectacle de ces espaces urbains en déréliction.

Concrètement, la question des sans-abri en Europe prend des visages assurément différents. Elle s'incarne, sur un plan pleinement européen, à travers la circulation et la gestion compliquée de populations particulières. Parmi les sans-domicile se trouvent maintenant de très nombreux migrants extraeuropéens et demandeurs d'asile. Le sujet de la coordination européenne est ici absolument essentiel. Du côté des Roms, saisir et mieux réguler les migrations intraeuropéennes s'impose. Enfin, des migrations pendulaires, souvent d'abord des pays de l'Est vers ceux de l'Ouest, appellent des coopérations renforcées.

L'opinion européenne sur le sans-abrisme

Il n'existe pas de source de données récentes sur l'opinion des Européens à l'égard des sans-abri. Une enquête Eurobaromètre de 2007 (Eurobaromètre spécial, n° 279, « *Poverty and Exclusion* ») permettait de repérer qu'en matière d'opinions relatives aux sans-abri (situation des personnes, causes envisagées, risque de connaître soi-même le problème), les écarts étaient alors importants entre les pays. Les résultats singularisaient très nettement la France comme l'un des pays parmi les plus tolérants et les plus innovants sur ces questions.

Plus récemment, un consortium HOME_EU d'experts et praticiens a fait réaliser un sondage en 2017 dans quelques pays européens. Il en ressort une image moins hétérogène, avec des répondants indiquant avoir majoritairement une attitude compréhensive à l'endroit des sans-abri. Partout dans ces pays, plus des deux tiers des personnes interrogées estiment que le gouvernement doit faire davantage.

En un mot, les opinions européennes, au moins dans les pays où les sondages ont été effectués, semblent toujours contrastées, mais plus convergentes.

Quelques opinions et attitudes à l'égard du sans-abrisme, en 2017 (en %)

	Espagne	France	Irlande	Italie
Déclare faire du bénévolat pour les sans-abri	11	7	16	13
Estime que le gouvernement ne dépense pas assez pour les sans-abri	88	70	79	80
Accepterait de payer davantage d'impôts pour réduire le sans-abrisme	32	33	45	21

	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Suède
Déclare faire du bénévolat pour les sans-abri	5	9	23	19
Estime que le gouvernement ne dépense pas assez pour les sans-abri	71	69	85	64
Accepterait de payer davantage d'impôts pour réduire le sans-abrisme	18	22	36	41

Source : « European public perceptions of homelessness: A knowledge, attitudes and practices survey » : <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221896>

À l'échelle européenne, de façon récurrente et de plus en plus présente, la question des sans-abri fait l'objet de déclarations, recommandations et communications. Dans les textes européens traitant d'Europe sociale, et plus précisément d'inclusion, la mention du sans-abrisme, sans être devenue systématique, est maintenant classique.

La dimension politique prend de l'envergure. En avril 2008, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite en vue de «mettre fin au sans-abrisme de rue» d'ici à 2015. Ce texte invite le Conseil de l'UE «à *prendre un engagement à l'échelle de l'Union en vue de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue d'ici 2015*». Cette ambition du Parlement sera réitérée par une autre déclaration datée du 16 décembre 2010, quand, la même année (Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion), la problématique des sans-abri fait l'objet, sous la présidence belge du Conseil, d'une Conférence de consensus.

Dix ans plus tard, le 24 novembre 2020, une résolution du Parlement, adoptée à très large majorité, porte «*sur la réduction du taux de sans-abrisme dans l'Union européenne*». Le Parlement exprime «*sa plus vive préoccupation face à la situation de plus de 4 millions de citoyens européens sans abri étant donné que la crise sanitaire et économique actuelle met davantage de personnes à l'écart du marché du travail et rend davantage de personnes dépendantes de la protection sociale*». Il invite l'Union et ses États membres «à *mettre un terme au sans-abrisme dans l'Union d'ici à 2030 et à en faire un objectif au niveau de l'Union*».

Nombre de villes européennes prennent, par ailleurs, des initiatives et font des appels dans le sens d'un volontarisme accru au sujet du sans-abrisme. En avril 2021, quelque 70 maires de capitales et villes européennes (dont Lisbonne, Budapest, Athènes, Zagreb, Ljubljana, Tallinn, Bratislava, Dublin)¹⁵ ont signé, avec une centaine d'eurodéputés, une lettre ouverte pour mettre fin au sans-abrisme dans l'Union d'ici à 2030.

Huit propositions pour des actions européennes contre le sans-abrisme

Le phénomène des sans-abri constitue aujourd'hui incontestablement une des réalités sociales de l'Union qui appelle un renouveau des cadres d'analyse et des modes d'action. Il se trouve que les cadres d'analyse nationaux ne sont plus adaptés à une mobilité de la pauvreté qui n'est plus celle des siècles passés.

15. On relèvera la présence de Bordeaux, Lyon et Strasbourg ainsi que l'absence de Paris.

Prendre acte de la dimension européenne de la question des sans-abri c'est, pour chaque État membre, ouvrir d'autres perspectives sur la manière dont se traitent ailleurs dans l'Union les questions d'occupation de l'espace public (par des groupes d'individus, des tentes, etc.), les problèmes de mendicité et d'incivilité, la perspective de renforcement et d'opposabilité du droit au logement.

Concrètement, huit propositions peuvent être avancées. Certaines ne sont pas forcément neuves. Mais leur énoncé répété doit pouvoir accélérer la décision de leur réalisation. D'autres viennent compléter les visées et les outils de ce chantier. Celui-ci peut connaître une nouvelle destinée. Il semble que les commissaires européens successifs en charge aient été plutôt réticents, peu convaincus par la plus-value que pouvait apporter l'Europe. Le commissaire Nicolas Schmit, au portefeuille composé de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, se déclare bien plus allant.

Puisque le sans-abrisme est à l'ordre du jour, puisque les moyens financiers consécutifs à la crise Covid, sont plus aisément débloqués, un investissement européen volontaire dans la lutte contre le sans-abrisme se comprend tout à fait.

Une fenêtre d'opportunité s'ouvre donc pour des propositions ambitieuses.

1. Spécifier une stratégie européenne contre le sans-abrisme. Dans le prolongement de ce qui se développe actuellement, il serait opportun que la question des sans-abri devienne, en tant que telle, un des sujets précisément identifiés de la stratégie pour l'inclusion sociale contenue dans le plan d'action, annoncé en mars 2021, pour la réalisation du Socle européen des droits sociaux. Soulignons que dans les vingt priorités de ce socle, la 19^e, titrée « Logement et aide aux sans-abri », dispose explicitement que *« Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité. Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées. Des hébergements et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale. »* Dans le cadre du plan d'action établi pour réaliser ce socle, l'objectif de diminuer d'ici à 2030 le nombre de personnes en risque de pauvreté et d'exclusion sociale est fixé à 15 millions. On peut tout aussi envisager, précisant cette visée, un objectif de diminution du nombre de personnes sans abri en Europe, voire, avec plus de souffle, un objectif d'éradication du sans-abrisme. Une telle ambition serait d'ailleurs parfaitement cohérente avec celle, onusienne, des objectifs du développement durables (ODD) visant la fin de l'extrême pauvreté dans le monde à l'horizon 2030. Les objectifs chiffrés ambitieux n'ont plus forcément bonne presse au sein des institutions européennes. Mais ce n'est pas parce qu'elles ont pu être déçues que les idées ambitieuses

ne sauraient être réaffichées. La proposition s'inscrit dans un consensus souvent repérable au Parlement européen mais qui ne doit pas masquer des réticences nationales dans certains pays à aller fortement de l'avant.

2. Établir un état des lieux évalué des politiques. Avec une visée de renforcement des interventions et des coopérations actuelles, la réalisation d'un état des lieux des problèmes et des politiques menées dans l'Union, mettant en évidence et en débat les avantages et les inconvénients d'interventions communautaires, serait bienvenue, avec des recommandations pour un cadre commun permettant des politiques nationales ajustées et coordonnées. La démarche s'inscrirait dans l'objectif d'une diminution substantielle et, à terme, d'une éradication du sans-abrisme. L'évaluation des diverses politiques nationales, et en particulier de tout ce qui est mené aujourd'hui sous dénomination « logement d'abord » (consistant à fournir d'abord un logement plutôt qu'un hébergement), aboutirait à un cadre commun d'actions. Incarner et réaliser cette proposition d'état des lieux évalué peut passer par la « plateforme européenne sur le sans-abrisme ». Celle-ci doit naître, sur l'initiative de la présidence portugaise du Conseil de l'Union, à la fin du premier semestre 2021. Elle devrait dresser un portrait européen plus assuré de la population sans abri et permettre un meilleur partage des instruments utilisés dans tous les États membres. C'est l'ancien Premier ministre belge Yves Leterme qui aura la charge de cette instance dont budget, gouvernance et calendrier restent à préciser. En tout cas, elle a été lancée le fin juin 2021, à l'occasion d'une conférence de haut niveau. Globalement ce type de propositions et d'avancées reçoit peu de critiques et de réserves.

3. Améliorer les données par des décomptes dans les métropoles. Pour améliorer les mesures harmonisées du phénomène, une orientation originale consisterait à soutenir, à l'échelle européenne, la réalisation de comptages de grande envergure dans les villes. Avec des méthodes variées, Londres, Bruxelles ou encore Madrid s'y emploient déjà, parfois depuis une décennie. Paris a lancé ses « nuits de la solidarité », suivie par d'autres municipalités françaises. Berlin a également réalisé un premier dénombrement. Avec une méthodologie harmonisée et un soutien matériel des fonds européens, il doit être possible de progresser et d'afficher des résultats relativement rapidement. Une telle opération, sur le plan de la communication, donnerait une consistance claire à l'Europe sociale. Au-delà de ces seuls décomptes locaux, l'harmonisation de la collecte de données doit s'effectuer. Le sujet du sans-abrisme pourrait ainsi être intégré dans l'ensemble des enquêtes et bases de données européennes traitant du social. Ce dossier des décomptes, permettant de fournir des chiffres dans un cadre méthodologique harmonisé sans être totalement unifié, importe. Il permet de donner des informations fiables pour agir. Il

permet de donner de la visibilité à une implication européenne concrète assurant le calibrage général de l'opération. Elle autorise le développement d'un réseau des villes, au-delà des seules capitales, investies sur ces questions. Les éventuelles discussions d'opportunité sur une telle idée sont techniques ou idéologiques selon les couleurs des mairies et les agendas politiques nationaux. Globalement, ce type de suggestion emporte plutôt aisément les suffrages des opérateurs, des observateurs et des élus.

4. Établir des standards européens minimaux pour les services. Au-delà du seul souci des objectifs et de la connaissance, des interventions très concrètes peuvent incarner la visée européenne. Tout comme il existe des standards en matière d'asile, certes diversement appliqués, il serait judicieux de faire établir et respecter des normes minimales pour les services aux sans-abri, principalement les centres d'hébergement. Leur qualité est extrêmement variée dans l'Union. Souvent ces équipements dans les pays d'Europe orientale sont de très piètre qualité, voire confinent à l'indécence. Des normes minimales de qualité ordonnanceraient une offre qui aujourd'hui se caractérise par sa grande hétérogénéité, en qualité comme en quantité. Très prosaïquement, ces standards pourraient concerner les horaires d'ouverture, les taux d'encadrement en personnels spécialisés, les règlements de vie collective, le nombre de places par centres, etc. Il faut souligner que le sujet peut rencontrer de l'opposition. D'abord, par rapport aux tensions actuelles sur la politique de l'asile. Ensuite, par rapport à des demandes qui sembleraient hors de portée et hors de propos dans certains pays, à l'Est en particulier.

5. Financer par les fonds européens l'aide aux ressortissants européens qui n'ont pas accès à l'assistance sociale du pays européen de destination. Puisque les différents États membres sont différemment affectés par la présence de sans-abri originaires d'autres États membres, les coûts de cette prise en charge pourraient être mutualisés. Les fonds européens pourraient être mobilisés pour la prise en charge des ressortissants européens sans abri dans un autre pays. L'option ne concernerait pas l'aide d'urgence mais les centres d'insertion et autres mesures de long terme. La proposition serait à calibrer précisément au regard du droit de séjour et des dispositions sur l'aide sociale mais elle incarnerait, une nouvelle fois, une action résolument européenne. L'idée pourrait nourrir, en s'inspirant des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale, des mécanismes de coordination des systèmes d'aide sociale. Si le principe de financements d'envergure prêtera certainement à bien des débats, en termes de légitimité et de volume, un contenu très prosaïque peut incarner l'idée. Très prosaïquement ce financement européen pourrait concerner les frais de traduction et d'interprétariat ainsi que les formations en la matière.

6. Donner mandat, sur les sans-abri, à la nouvelle Autorité européenne du travail. Il pourrait être envisagé que des instruments spécifiques soient établis, par exemple une agence européenne qui aurait une triple fonction de suivi du phénomène des sans-abri sur tout le territoire de l'Union ; de soutien aux initiatives de prise en charge et de régulation ; et de conduite des coopérations entre États pour gérer les dossiers et situations des sans-abri présents sur le territoire d'un État dont ils ne sont pas ressortissants. Un certain nombre d'agences spécialisées de l'Union européenne ont déjà été établies afin d'apporter leur soutien aux États membres et à leurs citoyens. Ces agences répondent à la nécessité de faire face à de nouvelles tâches d'ordre juridique, technique et/ou scientifique. Inaugurée en octobre 2019, l'Autorité européenne du travail (AET) doit mieux encadrer la mobilité des travailleurs au sein de l'Union, dans un objectif de lutte contre le dumping social. Son mandat pourrait être étendu au sujet de la mobilité intraeuropéenne des sans-abri. Son nom serait peut-être alors à faire évoluer.

7. Soutenir financièrement, à l'échelle européenne, la création de résidences sociales et logements spécialisés. L'intervention serait peut-être d'abord à visée conjoncturelle, mais la crise du secteur hôtelier, en raison du choc économique consécutif au Covid, pourrait trouver une voie de solution par l'aide à la transformation d'une partie de l'offre, généralement d'entrée de gamme, en habitats pour les sans-abri. La proposition mérite d'être étudiée sérieusement, car des réalisations locales, notamment en France ou aux États-Unis, montrent l'intérêt de l'affaire. L'énoncé rappelle que le sujet des sans-abri commande toujours de l'innovation. Une enveloppe de subventions et de prêts pourrait être dégagée au sein du Plan de relance européen.

8. Création d'un dossier numérique pour les sans-abri. Un problème très matériel affecte les sans-domicile dans la gestion de leurs droits : l'obligation faite de répéter souvent les mêmes informations et l'impossibilité de pouvoir aisément conserver ces informations et documents officiels. La solution passe par le développement de « coffres-forts numériques », permettant de réduire les lourdeurs administratives et d'améliorer l'accompagnement de ces populations. Concrètement il s'agirait d'une application sécurisée, gérable d'un Smartphone. La révolution numérique a toute son importance également pour les cas de grands dénuements. Certains pays, sans se centrer sur les sans-abri mais en développant ces solutions largement, ont étendu la dématérialisation et l'interconnexion des relations de service en protection sociale (Belgique et Estonie notamment). Que l'Union puisse aiguiller, sous l'empire commun du RGPD, une gestion optimisée des données sociales et des dossiers sociaux serait une grande avancée. En débutant par les cas les plus préoccupants, en l'occurrence les sans-

abri, elle pourrait s'étendre à l'ensemble de la population. Le soutien aux expériences pilotes et aux stratégies nationales en la matière donnerait une dimension très concrète à l'Europe sociale. Le chantier est de longue haleine avec des retentissements conséquents sur les systèmes d'information, mais il compte certainement parmi ceux qui confèrent une dimension tangible et moderne à l'Europe sociale.

Il s'agit, avec ces huit points, de suggestions d'orientations pour l'amélioration de l'action publique conduite en direction des sans-abri. Celle-ci, il faut y insister, ne saurait s'envisager isolée du reste du mouvement des politiques publiques, aux échelles nationales et à l'échelle européenne, car le problème des sans-abri n'est pas un sujet singulier que des dispositifs trop spécialisés peuvent régler seuls, mais une question sociale – désormais à dimension européenne – à comprendre, donc à traiter, comme un concentré de toutes les autres.

Bien entendu, on lit souvent qu'il vaut mieux prévenir que guérir. Le contenu de ce chapitre porte sur les aspects «réaction», «traitement», «accompagnement». En matière de prévention, il va de soi que le sans-abrisme ne se traite pas à travers des politiques préventives spécialisées, mais par des politiques adéquates de logement, d'emploi, de santé, etc. Mieux traiter de l'actualité du sans-abrisme, c'est aussi revenir sur des politiques générales à visée plus inclusive. Mais c'est là un ensemble qui dépasse le cadre particulier de ce chapitre.

91

2.2. UNE ATTENTION INDISPENSABLE PORTÉE À LA JEUNESSE

Les développements qui suivent approfondissent les sujets liés à la relance qui présentent une importance particulière pour les jeunes actifs (définis, au sens large, comme les individus âgés de 15 à 29 ans). En effet, cette catégorie de la population a particulièrement souffert de la pandémie de Covid-19 et souffre d'une certaine vulnérabilité vis-à-vis des évolutions attendues du marché du travail (plateformes, télétravail, etc.). La relance de l'économie européenne ne saurait satisfaire pleinement l'opinion sans qu'une attention toute particulière soit portée à ces enjeux lors de la présidence française de l'UE (ci-après PFUE).

Éléments de contexte

Éléments de contexte par rapport à l'état de la situation

La question du chômage des jeunes en Europe relève d'un problème structurel prédatant la venue de la pandémie. Il s'agit là d'une conséquence particulièrement dramatique de la crise financière de 2008 dont certains États membres n'étaient déjà pas entièrement parvenus à compenser les effets en 2019 à la veille de la crise sanitaire¹⁶.

À cette faiblesse structurelle s'est ajouté un effet conjoncturel très négatif du fait de l'arrêt de l'activité économique pendant la pandémie. Ainsi, le taux de jeunes Européens âgés de 15 à 29 ans ne travaillant pas, n'étudiant pas et ne suivant pas de formation s'est établi à 13,7 % à la fin de l'année 2020. Certains pays sont particulièrement touchés, comme l'Italie, l'Espagne, la Grèce, la Bulgarie et la Roumanie (plus de 15 %) quand d'autres sont plus à l'abri, comme les Pays-Bas, l'Allemagne ou la Suède (moins de 10 %)¹⁷. Il s'agit donc d'une difficulté asymétrique remettant sur le devant de la scène la question de la convergence au sein de l'Union européenne et, en filigrane, celle de la solidarité entre États membres. Si le champ de l'étude est restreint aux seuls 15-24 ans, les chiffres sont encore plus alarmants, atteignant un maximum en Espagne et en Grèce autour de 36 % (contre 7 % en Allemagne).

Éléments de contexte par rapport aux évolutions et perspectives possibles

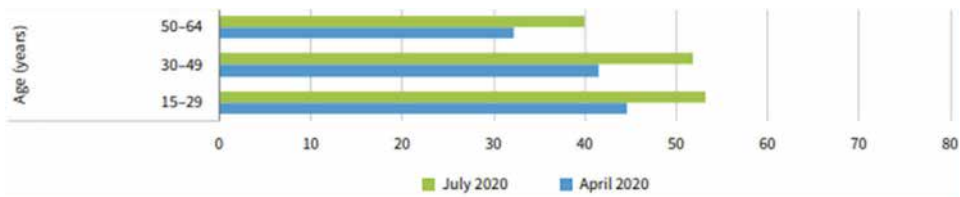
Le problème du travail des jeunes actifs ne se limite pas à la résolution de difficultés issues de crises passées. Il s'insère dans un ensemble plus vaste de mutations parmi lesquelles il est bon de souligner quelques grandes tendances amenées à structurer l'avenir de l'emploi des jeunes non seulement sur leur quantité mais aussi sur leur qualité.

La première, que la pandémie a particulièrement mis en lumière, concerne le télétravail. Si le développement de cet outil a affecté l'ensemble des travailleurs, l'ampleur du phénomène s'est révélée inversement proportionnelle à l'âge (**figure 20**).

16. Monica Grzegorzcyk et Guntram B. Wolff, « The scarring effect of COVID-19: youth unemployment in Europe », blog *Bruegel*, 28 novembre 2020.

17. Données Eurostat citées dans l'infographie « Les jeunes face à la crise : comment rebondir avec l'UE », Institut Jacques Delors.

Figure 20 – Part des travailleurs en télétravail pendant la pandémie selon l'âge

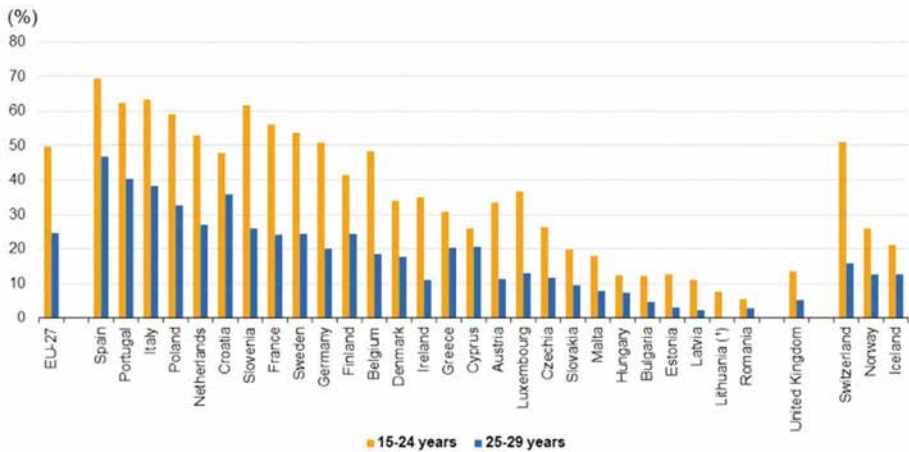


Source : Rapport "Employment and labour markets : COVID-19 and implications for employment and working life", Eurofund, 2021.

À cette statistique, il convient d'ajouter que le télétravail était susceptible d'être particulièrement mal vécu par des jeunes peu intégrés à leur environnement usuel de travail, en particulier lorsque cette circonstance nouvelle s'ajoutait à une forme d'emploi précaire (stage, temps partiel, etc.).

La seconde, largement documentée, concerne les emplois à temps partiel qui affectent prioritairement les plus jeunes (figure 21).

Figure 21 – Part des jeunes actifs à temps partiels



Note: ranked on the share for all young people aged 15-29 years.
(*) 25-29 years: not available.

Source : Eurostat, données 2019.

Il est possible de supposer que cette tendance a été amplifiée par la crise et est amenée à se renforcer dans les prochains mois, notamment du fait de l'interaction avec les défis conjoncturels liés à la pandémie. La surexposition des jeunes au phénomène du temps partiel explique également qu'ils aient tout particulièrement souffert de la crise : là où les plus âgés sont passés de temps plein à temps partiel, les plus jeunes ont plus radicalement perdu leur emploi.

Principales questions pour la PFUE

Annonces existantes et défis subséquents

Les jeunes actifs apparaissent donc comme particulièrement vulnérables dans ce contexte de pandémie et leur insertion professionnelle représente un défi majeur, de même que la qualité de leur emploi. Faire face à ces défis fait partie des ambitions du Socle européen des droits sociaux établi par la Commission Juncker et dont la mise en œuvre a été initiée par la Commission Von der Leyen.

Il a d'ores et déjà été annoncé que 22 milliards d'euros du cadre financier 2021-2027 et du Plan de relance seront consacrés au soutien de l'emploi des jeunes. Cependant, aucun objectif chiffré ciblant directement les jeunes actifs n'a été évoqué. L'articulation de cet aspect fondamental avec les objectifs plus globaux du Socle européen des droits sociaux devra donc faire l'objet d'une attention particulière pendant la présidence française.

La Communication de la Commission sur le thème « Soutenir l'emploi des jeunes : un pont vers l'emploi pour la prochaine génération » a identifié 3 principales séries de mesures :

- le renforcement de la garantie pour la jeunesse ;
- l'amélioration de la politique de l'Union en matière d'enseignement et de formation ;
- un nouvel élan pour l'apprentissage.

Il conviendra de veiller au bon déroulement de ces initiatives pendant la PFUE et de s'appuyer sur leur logique afin d'aller plus avant. La garantie pour la jeunesse est un objectif auquel adhèrent les États membres afin que chaque jeune de moins de 30 ans se voie proposer une offre de qualité en termes d'emploi, de formation, d'apprentissage ou de stage dans les 4 mois qui suivent la perte d'un emploi. Le soutien renouvelé de l'Union à cette mesure ne sera cependant pleinement efficace que si les États membres y apportent leur pleine coopération.

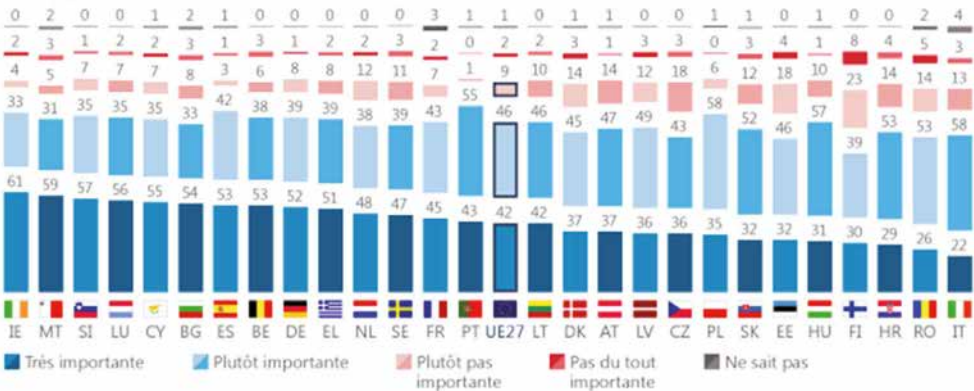
D'une manière générale, un grand nombre de mesures proposées par l'Union reviennent à un soutien à des mesures nationales. Il s'agit là d'une

conséquence des compétences limitées de l'Union en matière de politique sociale¹⁸. S'il faut se défier de la tentation de s'abriter derrière cet argument juridique pour justifier l'inaction, il conviendra tout de même de garder cette réalité constitutionnelle en tête pendant la PFUE, conformément à la logique de ce rapport, «promettre peu pour accomplir plus». C'est seulement ainsi qu'il sera possible de réconcilier une opinion publique de plus en plus exigeante en matière de politique sociale avec une Europe somme toute mal armée pour répondre à cette attente.

État des lieux de l'opinion publique

Il existe une forte pression de la part de l'opinion publique, en particulier depuis la pandémie, pour renforcer l'aspect social de l'intégration européenne (figure 22).

Figure 22 – Dans quelle mesure une Europe sociale est-elle importante ou non pour vous personnellement ?



95

Source : Eurobaromètre spécial 509 – Questions sociales, mars 2021, données collectées en novembre-décembre 2020.

En effet, en moyenne 88% des citoyens européens sont en faveur d'une telle évolution. En ce qui concerne le détail des mesures souhaitées, il apparaît que l'accès au marché au travail et les conditions de travail forment les premières priorités des citoyens (figure 23).

18. Sofia Fernandes et Klervi Kerneis, «Sommet social de Porto : passer des principes à l'action», blog, Institut Jacques Delors, 3 mai 2021.

Figure 23 – Selon vous, quels sont les éléments les plus importants pour le développement économique et social de l'UE ? Premièrement ?



96

Source : Eurobaromètre spécial 509 – Questions sociales, mars 2021, données collectées en novembre-décembre 2020.

Enfin, près de 6 Européens sur 10 se disent confiants quant au renforcement de l'Europe sociale d'ici à 2030, un optimisme salubre mais qui est aussi révélateur de fortes attentes auxquelles il convient de répondre ¹⁹.

Propositions

Comme établi précédemment, l'Union européenne a déjà fait plusieurs annonces relatives à la question de l'emploi des jeunes. Si la PFUE devra se consacrer à la bonne marche de ces initiatives, plusieurs propositions peuvent néanmoins être faites en complément ou en renfort des annonces susdites. Par ailleurs, les questions de mobilité et d'éducation de la jeunesse présentent bien sûr un lien très net avec les préoccupations évoquées dans ces développements, mais ces sujets seront traités dans une autre section du rapport, sous l'angle de la question de l'appartenance plus que de la relance.

¹⁹. Données Eurobaromètre spécial 509. De manière intéressante, les Français sont les seuls à se montrer plus pessimistes qu'optimistes sur ce point (seuls 43% d'entre eux croyant à un renforcement de l'Europe sociale à cet horizon).

Favoriser la convergence et la solidarité entre États membres : l'avenir des instruments d'urgence

La question de la solidarité entre États membres est au carrefour des priorités de la PFUE dans la mesure où elle touche tant à des enjeux de relance qu'à des enjeux de puissance et d'appartenance. Du point de vue économique et social, elle se traduit par un souci de convergence des indicateurs et de politique de cohésion.

À cet égard, le Fonds social européen + (doté de 100 milliards d'euros pour la période 2021-2027) sera un outil indispensable. Cette augmentation quantitative ne peut qu'être saluée mais il convient également de s'assurer de la qualité des financements européens²⁰. À l'occasion de la pandémie, la Commission a mis en place le dispositif SURE (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) de financement européen des dispositifs nationaux de chômage partiel. Le financement de ce dispositif par le biais d'un endettement commun est l'un des principaux progrès permis par la pandémie dans la mesure où il s'agit là d'un exemple incontestable de solidarité européenne. La Commission a cependant plusieurs fois répété qu'il s'agissait d'un instrument de nature temporaire. Le Règlement instituant SURE a pour base légale l'article 122 TFUE portant sur les mesures exceptionnelles d'assistance en temps de crise. Cependant, de manière intéressante, la Commission, dans sa proposition de Règlement, prend le temps d'affirmer que ce choix de base légale se fait « sans préjudice de la possibilité d'établir un instrument permanent sur le fondement d'une autre base légale dans les Traités ».

La question de savoir si une telle autre base existe (et, si oui, quels articles du Traité peuvent prétendre à cette qualification) fait l'objet de vifs débats juridiques mais la Cour de justice a historiquement fait preuve de beaucoup de créativité et de souplesse en la matière dès lors qu'il s'agissait d'accomplir une union toujours plus étroite entre les peuples²¹. Le problème est donc essentiellement d'ordre politique : convaincre les États membres qu'une telle pérennisation est souhaitable. Il s'agit d'un véritable défi diplomatique qui vaudrait cependant la peine d'être relevé par la PFUE car le mécanisme SURE est à tout le moins un bon point de départ pour l'adoption d'un système permanent (dont les modalités pourraient cependant différer du mécanisme actuel en fonction des craintes des États les plus méfiants). Sans garantie de résultat, la France se devrait cependant

20. Sofia Fernandes, « New beginnings objectif 2024 : de meilleures conditions de vie et de travail pour tous les Européens », Institut Jacques Delors, 2 septembre 2019.

21. Pour plus de détails sur les questions juridiques et la pertinence d'une telle initiative, voir Laura Atzeni (dir. Élise Muir), *Enjeux constitutionnels pour la mise en place d'un régime européen permanent de (ré)assurance chômage : analyse critique du Règlement SURE et réflexions prospectives*, Collège d'Europe, Bruges, 2021.

de soulever la question pendant la présidence et de pousser ainsi à un accroissement de solidarité par ailleurs voulu par l'opinion publique. Une telle évolution profiterait tout spécifiquement aux jeunes, principales victimes du chômage de crise.

Mieux encadrer le recours au télétravail par une initiative législative européenne

Comme établi plus haut, les jeunes ont été particulièrement exposés au télétravail pendant la pandémie et tout porte à croire que cette forme d'emploi va, au moins partiellement, s'institutionnaliser. À cet égard, la réglementation européenne apparaît particulièrement décevante : la seule norme européenne s'en saisissant est à ce jour un accord-cadre de 2002.

Ce sujet a fait l'objet d'une résolution du Parlement européen du 21 janvier 2021 plaidant pour un meilleur encadrement du droit à la déconnexion dans le contexte de l'explosion du télétravail. Le Comité économique et social européen a été auditionné en ce sens et a également mis en avant la nécessité de mettre à jour les normes en la matière. Il s'agit cependant d'un sujet sensible dans la mesure où l'application du télétravail n'a pas les mêmes enjeux selon le secteur et que certains États membres (en particulier les pays scandinaves) sont traditionnellement hostiles à une régulation européenne sur des thèmes qu'ils préfèrent laisser à la négociation collective entre partenaires sociaux à l'échelle nationale.

Il y aurait pourtant de bons arguments pour européaniser ce problème : tout d'abord le fait qu'une certaine interprétation de la jurisprudence de la Cour de justice sur les temps de garde et régimes d'astreinte, appliquée au télétravail, est déjà susceptible de faire office de réglementation européenne bien que cela n'ait pas été l'objectif initial (ce qui peut engendrer un manque de sécurité juridique), mais aussi et surtout la nature du télétravail, qui, en tant qu'outil par excellence pour organiser des activités dans plusieurs États, est fondamentalement un enjeu transfrontalier et donc un sujet sur lequel l'Union est légitime. La PFUE pourrait mettre en avant ces arguments pour pousser vers une initiative législative sur le télétravail.

Soutenir davantage les systèmes d'apprentissage nationaux et introduire une offre européenne

Dans sa Communication sur l'avenir de l'emploi des jeunes, la Commission plaide pour un « nouvel élan de l'apprentissage » et fait part de sa volonté de renouveler l'Alliance européenne pour l'apprentissage qui a permis d'offrir plus de 900 000 possibilités d'emploi aux jeunes depuis 2013. La Commission évoque un lien avec les transitions numérique et écologique ainsi qu'un soutien aux PME.

Tout cela est parfaitement souhaitable, mais pour le moment un peu vague. Au-delà d'un financement accru aux systèmes nationaux, la Commission pourrait plus concrètement renforcer l'initiative Erasmus Pro et créer des «Centres européens des métiers» afin de compléter l'offre européenne existante pour les doctorats (Institut universitaire européen) et le Master (Collège d'Europe)²². Cela rapprocherait également l'Union d'un profil de jeunes plus diversifié.

Établir un compte individuel de formation européen

Enfin, pour plus de clarté et pour accompagner la mobilité des travailleurs, la PFUE pourrait utilement se faire l'écho de la création d'un compte individuel de formation européen. Cette proposition s'insérerait dans la nouvelle stratégie européenne en matière de compétences voulue par la Commission à la suite de la pandémie²³.

Le principe serait que chaque Européen se voie créditer des droits à la formation en fonction du nombre d'heures travaillées. Ces droits seraient visibles sur un compte de formation individuel portable tout au long du parcours professionnel et pourraient être convertis en somme d'argent pour se former ou en heures de formation gratuites. L'idée est de compléter (et non remplacer) le rôle actuellement joué par les entreprises.

La mise en œuvre de cette initiative s'inscrit par ailleurs parfaitement dans les objectifs du Socle européen des droits sociaux qui forme une base sur laquelle la PFUE peut contribuer à lancer l'ambitieux chantier de l'Europe sociale ardemment désirée des citoyens.

99

2.3. VERS UNE POLITIQUE DE L'UE COMMUNE EN MATIÈRE DE SANTÉ

Éléments de contexte

Les développements qui suivent traitent de la politique de l'Union européenne (UE) en matière de santé publique et de menaces transfrontalières graves pour la santé à la suite de la pandémie de Covid-19. En prenant en compte tant l'hétérogénéité des systèmes de santé nationaux que les compétences limitées de l'Union en la matière, ils analysent les risques liés à la présente situation et formulent plusieurs propositions en mettant en perspective leurs avantages et inconvénients.

22. Sofia Fernandes, *supra*, note 5.

23. Sofia Fernandes et Klervi Kerneis, *Vers un droit individuel à la formation des adultes pour tous les Européens*, Rapport, Institut Jacques Delors, décembre 2020.

Éléments de contexte par rapport à l'état de la situation

Au moment de déterminer les options possibles pour la politique de santé de l'UE, il convient de rappeler deux points :

- Les divergences considérables qui existent entre les systèmes de santé des États membres de l'UE, aussi bien en matière de gouvernance que d'organisation et de résultats. Non seulement ces systèmes relèvent historiquement de traditions différentes (Beveridge, Bismarck, Semashko), mais ils atteignent des performances très variables : les États membres enregistrent ainsi des taux de mortalité maternelle hétérogènes et sont très inégalement équipés (par exemple certains pays disposent de 6 fois plus d'unités de soins intensifs par habitant que les autres).
- Les compétences juridiques limitées de l'UE en matière de santé. L'UE dispose pour l'essentiel d'une compétence d'appui, qui prévoit des actions volontaires de coordination et de coopération pour :
 - protéger et améliorer la santé des citoyens européens ;
 - soutenir la modernisation des infrastructures de santé ;
 - améliorer l'efficacité des systèmes de santé européens ;
 - mener des projets de recherche ;
 - prendre en compte l'impact sur la santé de diverses politiques de l'UE.

100

Au moment de l'arrivée du Covid-19 en Europe, le seul instrument juridique permettant à l'UE d'intervenir était la « Décision du Conseil » du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves pour la santé (maladies transmissibles ou les agents biologiques ou chimiques). Il s'agit d'un texte adopté à la suite de l'épidémie de grippe H1N1 : un acte de nature juridique obligatoire, applicable directement, mais sans la portée générale d'un Règlement du Conseil. Paradoxalement, l'arsenal juridique européen est plus développé en matière de santé animale qu'en matière de santé humaine, la crise de la vache folle ayant été plus riche d'enseignements que la grippe H1N1.

En matière de santé publique, l'UE légifère essentiellement pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur (soins transfrontaliers, reconnaissance des qualifications, matériel médical et médicaments, etc.).

Enfin, l'UE peut stimuler la coopération des professionnels de santé. Un exemple intéressant concerne les « *Réseaux européens de référence* » (ERN) pour les maladies rares et complexes : ces 24 réseaux permettent à des professionnels et hôpitaux de l'UE de coopérer en matière de recherche et de traitement des patients.

La pandémie a permis de prendre conscience de trois types de faiblesses structurelles de l'UE en matière de crises sanitaires :

- De trop faibles capacités de préparation et de réaction :
 - l'absence de plan global de préparation à une pandémie dans l'UE, de communication organisée sur les risques, d'outils institutionnels pour répondre à une crise de ce type ;
 - une faible capacité à faire appliquer ou coordonner les mesures nationales (gestes barrières, quarantaines, dépistages) ;
 - une force de frappe insuffisante en matière d'essais cliniques : absence d'essais cliniques de grande envergure au niveau européen (incluant des hôpitaux, patients et résultats de tous les États membres) ;
 - la sous-utilisation des institutions existantes (notamment le Centre européen de prévention et contrôle des maladies transmissibles/ ECDC) et des instruments européens de solidarité type mécanisme de protection civile.
- Confrontée à un agent pathogène totalement nouveau, l'Europe n'a pas eu accès à des réserves médicales adéquates – vaccins, traitements, dispositifs médicaux, équipements de protection individuelle, fournitures de vaccination, matériel et kits de dépistage, équipements de laboratoires –, et ce pour différentes raisons :
 - l'absence d'approche coordonnée pour soutenir le développement, la production, l'acquisition de matériel médical, d'équipements, de traitements ;
 - l'absence d'informations fiables et comparables sur la demande de matières premières, de composants ou produits essentiels de la lutte contre la maladie ;
 - la complexité de l'évaluation des capacités de production et de la dépendance des chaînes d'approvisionnement.
- Des capacités de financement insuffisantes : l'Europe manque d'une masse critique suffisante de financements pour les recherches à haut risque et sans garanties en termes de retour sur investissement. Cela pose la question de l'absence de financement entre le moment où une molécule est découverte et son expérimentation clinique en conditions réelles.

Face à ces lacunes des systèmes de santé, les États membres et l'UE se retrouvent face à des priorités communes que l'on pourrait résumer comme suit :

- Investir dans le recrutement et la formation du personnel de santé (besoins en matière de vieillissement, de compétences, de pénuries), et dans la capacité des systèmes de santé ;

- Renforcer les capacités de réponse (tests, suivi, quarantaines) et améliorer l'utilisation des données, y compris *via* une meilleure communication et des échanges d'informations entre États membres ;
- Renforcer les soins de santé de base – lesquels devraient faire l'objet d'une définition commune – et mettre l'accent sur la prévention (qui reste le parent pauvre de la santé publique) par la promotion des investissements en matière de santé publique et le renforcement des systèmes de soins de santé (dans le respect des compétences nationales), considérés non comme un alourdissement des dépenses mais comme un investissement à long terme ;
- Renforcer la coopération européenne et internationale en matière de menaces transfrontières, de marchés publics, de mobilité, de résilience des chaînes d'approvisionnement, de recherche (mise en réseau des chercheurs sur le modèle du réseau européen de référence pour les maladies rares, renforcement des moyens alloués à la recherche) ;
- Travailler vers « une seule santé » : une approche intégrée entre santé humaine, animale et environnementale, pour une meilleure prise en compte des facteurs d'exclusion (comme la pauvreté et le chômage), de la charge sanitaire résultant de la dégradation de l'environnement (qualité de l'air, de l'eau et du sol) et de l'évolution démographique ;
- Établir et développer des instruments solides pour procéder à des achats en commun de vaccins et de traitements ;
- Établir des mécanismes communs de communication, pour une pédagogie de la prévention en matière de santé publique (notamment sur les vaccins).

Éléments de contexte par rapport aux évolutions/prospectives possibles d'ici la PFUE

Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, la santé est vraisemblablement une politique dont l'approfondissement pourrait recueillir le consensus des États membres. De nombreux dirigeants politiques, européens et nationaux, plaident aujourd'hui pour une Europe de la santé.

Par ailleurs, bien que très en deçà des propositions initiales de la Commission, les moyens alloués au programme santé *EU4Health* ont été nettement revus à la hausse sous la pression du Parlement européen : 5,1 milliards d'euros pour la période 2021-2027, à comparer aux 450 millions d'euros du programme précédent. Les objectifs du soutien financier sont en outre mieux définis.

La Commission a pris ces derniers mois plusieurs initiatives :

• **Le lancement de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) – communication du 16 septembre 2021**

Afin de gagner du temps et de pouvoir recourir à une ligne budgétaire existante, la Commission a décidé de créer la HERA en son sein, sous la forme d'un service interne, qui peut donc bénéficier dès maintenant des ressources humaines et financières nécessaires. Cette nouvelle structure devrait être pleinement opérationnelle début 2022.

L'UE disposera ainsi d'une structure permanente pour agir à la fois en amont (phase de préparation) et en temps de crise (si une urgence de santé publique est déclarée à l'échelle européenne). Différentes missions lui seront confiées :

- L'évaluation des menaces sanitaires, la collecte de renseignements et la modélisation des risques *via* de nouvelles solutions numériques (IA, calcul haute performance) ;
- La surveillance au niveau mondial pour mieux détecter et suivre les flambées épidémiques (comptages épidémiologiques, carte des zones à risque, couverture vaccinale) ;
- Le soutien à la recherche et à l'innovation en vue de la mise au point de nouvelles contre-mesures médicales, notamment par l'intermédiaire de réseaux d'essais cliniques à l'échelle de l'Union et de plateformes pour le partage rapide des données ;
- L'identification des risques liés aux chaînes d'approvisionnement pour identifier et prévenir les goulets d'étranglement et les risques de pénuries, et donc réduire les dépendances à l'égard des pays tiers ;
- La cartographie des capacités de production et des besoins au niveau européen, la mise en commun de capacités de recherche et de production, la mise en place de capacités de production flexibles et disponibles en cas de besoin (programme « EU Fab ») ;
- L'augmentation de la capacité de stockage et la répartition équitable des contre-mesures médicales.

Si une urgence de santé publique est déclarée à l'échelle européenne, la HERA devra pouvoir prendre rapidement des décisions et activer les mesures d'urgence (recherche, la capacité de production du réseau FAB EU, financement d'urgence, négociation de contrats, achat et distribution de contre-mesures médicales).

Ces mesures sont détaillées dans la proposition de règlement du Conseil concernant « un cadre de mesures urgentes relatives aux contre-mesures médicales en cas d'urgence de santé publique au niveau de l'Union », qui doit encore être adoptée.

Le budget alloué à la HERA est de 6 milliards d'euros sur 6 ans (2022-2027) – provenant du cadre financier pluriannuel et de l'instrument de relance «NextGenerationEU» –, soit 1 milliard d'euros par an (proche du budget de la Barda américaine), auquel il faut ajouter 24 milliards d'euros d'investissements provenant d'autres programmes de l'UE. Soit un total de 30 milliards d'euros pour améliorer la résilience et la préparation des systèmes de santé.

• Une stratégie pharmaceutique pour l'Europe adoptée par la Commission le 25 novembre 2020

Sa mise en œuvre comprend un programme d'actions législatives et non législatives qui seront lancées au cours des prochaines années :

- Révision de la législation pharmaceutique de base (proposition attendue en 2022) ;
- Révision de la réglementation relative aux médicaments à usage pédiatrique et aux médicaments pour le traitement des maladies rares (médicaments orphelins) ;
- Lancement d'un dialogue structuré avec et entre les acteurs du secteur et les pouvoirs publics afin de recenser les vulnérabilités de la chaîne d'approvisionnement mondiale des médicaments critiques et d'identifier des options pour renforcer la continuité et la sécurité de l'approvisionnement dans l'UE ;
- Coopération entre les autorités nationales en matière de tarification, de paiement et de passation de marchés, afin d'améliorer le caractère abordable des médicaments et leur rapport coût-efficacité ainsi que la viabilité des systèmes de santé ;
- Création d'une infrastructure numérique solide, y compris une proposition relative à un espace européen des données de santé (proposition attendue en 2021) ;
- Soutien en faveur de la recherche ;
- Promotion d'approches innovantes en matière de recherche-développement et de marchés publics dans l'UE en ce qui concerne les antimicrobiens, leur utilisation et des solutions de remplacement.

• Des propositions pour la lutte contre les grandes menaces sanitaires

La Commission a présenté le 11 novembre 2020 trois propositions visant à renforcer le cadre de l'UE en matière de sécurité sanitaire et à renforcer le rôle des principales agences de l'UE en ce qui concerne la préparation et la réaction aux crises. Ensemble, ces propositions forment le premier élément constitutif de l'Union européenne de la santé.

- Une proposition de règlement concernant les menaces transfrontières graves pour la santé, visant à renforcer le cadre de préparation et de réaction aux crises sanitaires au niveau de l'UE.

- Une proposition modifiant le règlement de 2004 sur le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC). Le mandat du Centre sera renforcé pour lui permettre de soutenir la Commission et les États membres dans plusieurs domaines (surveillance épidémiologique, gestion des risques, mobilisation opérationnelle et prévention notamment).
- Une proposition de règlement visant à renforcer le rôle de l'Agence européenne des médicaments (EMA) dans la préparation et la gestion des crises en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux. L'EMA sera notamment chargée de surveiller les pénuries potentielles de médicaments, d'assurer un développement de médicaments sûrs et de qualité et d'organiser des groupes d'experts chargés d'évaluer les dispositifs médicaux à risque. L'esprit est également de pérenniser certaines des mesures exceptionnelles prises pendant la pandémie sur ces sujets : rendre permanents le groupe de pilotage exécutif sur les pénuries de médicaments ainsi que la *task force* sur les situations d'urgence par exemple.
- Un plan européen de lutte contre le cancer. La Commission a présenté le 3 février 2021 le plan européen pour vaincre le cancer, qui définit une nouvelle approche de l'Union en matière de prévention, de traitement et de soins. Doté de 4 milliards d'euros, ce plan s'articule autour de quatre grands domaines d'action : prévention, détection précoce, diagnostic et amélioration de la qualité de vie. Dans le prolongement de cette initiative, un nouveau Centre de connaissances sur le cancer sera lancé et une Initiative européenne en matière d'imagerie sur le cancer sera mise en place.

105

Principales questions pour la PFUE

Éléments de risque : défis liés à la situation actuelle et possible détérioration de cette situation

Le défi principal de la PFUE sera vraisemblablement la gestion des attentes de l'opinion publique nationale et européenne. En effet, la complexité des dossiers de santé est peu compatible avec l'urgence de bâtir un système de prévention et de réponse face aux crises à venir, ou de remédier aux défaillances des systèmes de santé révélées par la pandémie.

Sur le plan institutionnel, l'enthousiasme – ou au moins la bienveillance – et l'engagement avec lesquels les États membres, le Parlement européen et d'autres acteurs ont accueilli les propositions de la Commission risquent de s'effriter au fur et à mesure que la PFUE approche. En effet, la fin de la situation (ou de la sensation) d'urgence et de crise sanitaire fait réapparaître les réticences des administrations nationales et d'autres

acteurs par rapport à une plus grande transparence et coordination. C'est ainsi que, par exemple, dans les négociations au sein du Conseil, les États membres ont déjà restreint considérablement l'ambition des propositions de la Commission quant aux compétences futures de l'ECDC en matière de coordination et de monitoring de la capacité des systèmes nationaux de santé.

Par ailleurs, la négociation et la mise en œuvre des propositions de la Commission (y compris la HERA) seront techniquement complexes et laborieuses et risquent ainsi de se prolonger dans le temps.

Paradoxalement, les citoyens européens ont des attentes fortes en matière de santé, d'éducation, d'emploi : or il s'agit de domaines dans lesquels l'UE a peu de compétence. En même temps, les citoyens s'intéressent de plus en plus aux affaires européennes mais sont aussi de plus en plus méfiants envers les autorités publiques et sensibles aux sirènes populistes.

Grandes questions politiques actuelles par rapport auxquelles la PFUE devra se positionner

Les politiques de santé recouvrent à la fois des aspects économiques et techniques, un besoin d'identifier des objectifs communs et de faire des compromis ainsi que des problèmes de valeurs, de redistribution, de croyances politiques et idéologiques.

Elles sont aussi sensibles aux évolutions internes liées aux États-nations : poids des modèles nationaux, défis propres aux sociétés (État providence, fertilité, vieillissement, structures familiales, poids des modèles familiaux traditionnels dans l'organisation de la protection sociale en tension avec l'immigration et les nouveaux modèles familiaux).

L'Union est aussi marquée par des inégalités entre les groupes de population, les pays et les régions concernant l'état de santé ainsi que l'accès à des soins abordables et de qualité du fait d'une répartition inégale des capacités des systèmes de soins de santé dans l'UE.

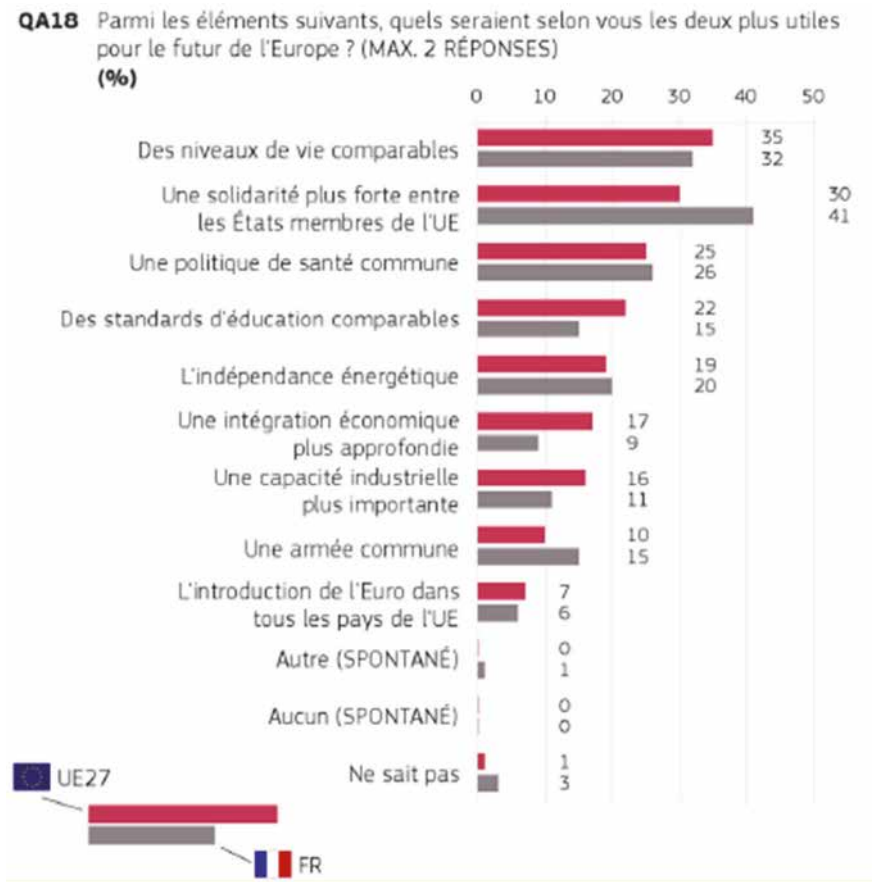
Enfin, il ne faut pas négliger la charge liée aux maladies non transmissibles (cancer, maladie mentale, etc.) ainsi que les obstacles à l'adoption des innovations numériques.

Opinions publiques française et européennes : attentes, inquiétudes, peurs...

Le défi en matière d'opinion publique est la difficulté à mettre en place une «solidarité affective» européenne, du fait de l'absence de «demos européen», ce qui s'ajoute à un manque de légitimité européenne sur ces questions en comparaison avec les États membres. Toutefois, l'opinion

publique, tant française qu'européenne, considère qu'un accroissement de la solidarité entre États membres et le développement d'une politique de santé commune devraient être une priorité pour l'avenir de l'Europe [figure 24].

Figure 24 – Éléments utiles pour l'avenir de l'Europe



Source : Eurobaromètre spécial 500 (mars 2021), données collectées en octobre-novembre 2020.

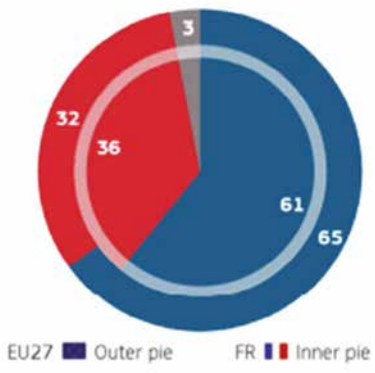
Comme pour la gouvernance et l'organisation de systèmes nationaux de santé, s'agissant de la politique (future) de santé de l'UE il existe cependant de grandes divergences de sensibilité entre les opinions publiques des États membres. En matière de protection des données personnelles, par exemple, la sensibilité en Allemagne est très supérieure à celle de l'Espagne, où l'opinion publique serait à son tour bien plus favorable à la cession de compétences de santé à l'UE qu'en Suède.

Cependant, il est possible que l'UE se trouve face à un changement de paradigme lié à la crise du Covid-19 : la stratégie européenne de vaccination a été, sur le moment, fortement critiquée mais la pandémie est un argument très efficace en faveur de la coopération entre pays qui n'ont plus de frontières ; il sera *a contrario* difficile de convaincre de la pertinence de l'ensemble du projet européen si des actions ne sont pas menées en matière de santé. En effet, en dépit des critiques portant sur la gestion européenne de la crise formulées au cœur de la tourmente, les études plus récentes dénotent d'une certaine confiance en l'Union pour les décisions futures en matière sanitaire (figure 25).

Figure 25 – Confiance dans l'action future de l'EU en matière de santé

108

QA15 Thinking about EU's response to the coronavirus pandemic, to what extent do you trust or not the EU to make the right decisions in the future? (%)



Source : Eurobaromètre Standard 95 (printemps 2021), données collectées en juin-juillet 2021.

Propositions

Le calendrier, les positions divergentes des États membres et les ressources disponibles de la PFUE imposent des limites au nombre de dossiers qui pourront être abordés.

Compte tenu des contraintes politiques et de calendrier, la voie la plus efficace pour la PFUE semble être de se concentrer sur l'avancement ou l'aboutissement des propositions (ci-dessus) qui ont été mises sur la table ces derniers mois par la Commission européenne ou qui seront présentées avant le début de la PFUE.

À cela pourrait s'ajouter le suivi du PIIEC (Projet important d'intérêt européen commun), que plusieurs pays, dont la France et l'Allemagne, ont initié dans le domaine de la santé et du secteur pharmaceutique afin de favoriser l'innovation.

Préparation aux futures pandémies : le projet HERA

La nouvelle Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), que la Commission espère pleinement opérationnelle au début de l'année 2022, pourrait être l'un des éléments les plus visibles et médiatiques de la PFUE, en tant que réponse tangible à la crise du Covid et moyen de se prémunir contre de futures pandémies.

Même si la proposition peut poser certains problèmes de gouvernance, il s'agit d'une initiative majeure, qui permettra aux Européens de tirer les leçons de la crise actuelle et d'être mieux armés en cas de futures pandémies. Les missions prévues par la Commission sont à cet égard intéressantes, sur fond de prise de conscience de la forte dépendance de l'UE vis-à-vis des grandes firmes pharmaceutiques et des pays tiers. Mais il faudra veiller à ne pas créer d'attentes excessives qui pourraient à l'arrivée se traduire par un sentiment de déception.

Préparation aux futures pandémies : propositions sur la table

L'un des grands sujets de la PFUE portera sur la réponse européenne en cas de risque sanitaire transfrontalier. C'est d'abord là que pourrait se construire son discours sur la santé.

Les trois propositions législatives présentées dans ce cadre (renforcement de l'EMA et de l'ECDC, renforcement de la décision de 2013 sur les menaces transfrontières graves pour la santé) sont maintenant examinées en trilogues, entre représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, dans l'espoir d'obtenir un accord d'ici à la fin de l'année 2021.

Les discussions devraient notamment porter sur les problèmes de répartition des compétences, de subsidiarité et de souveraineté : certains pays craignent une remise en cause de leurs prérogatives.

Paradoxalement, le dossier qui risque d'être le plus affaibli sous la pression du Conseil est aussi celui qui mériterait d'être renforcé plus qu'aucun autre : l'ECDC. En effet, d'une part, un renforcement majeur du mandat, des ressources et des pouvoirs de coordination et monitoring de l'ECDC serait la manière plus efficace de pallier une des défaillances principales révélées pendant la pandémie : le manque de données fiables, transparentes et efficaces, à l'échelle européenne, sur l'évolution de la pandémie dans les États membres, ainsi que la coordination des analyses cliniques. D'autre part, un tel renforcement faciliterait les comparaisons internationales et réduirait la capacité des États membres à dissimuler leurs défaillances internes, par exemple en ce qui concerne l'état de préparation de leurs systèmes nationaux de santé respectifs face à une pandémie future.

Stratégie pharmaceutique

Le suivi de la stratégie pharmaceutique sera sans aucun doute, avec la HERA, l'une des principales priorités de la PFUE en matière de santé.

110

Deux propositions législatives sont attendues dans les prochains mois : la création d'un espace européen des données et la révision de la législation pharmaceutique de base. Il s'agit de deux textes importants. Le premier renvoie aux débats sur la protection des données à la fois personnelles et industrielles : le sujet est délicat, car très controversé, mais, pour ce qui est des données industrielles, il s'agit aussi d'une niche économique majeure. Le second ne sera sans doute pas mûr début 2022 ; mais il méritera une discussion entre les Vingt-Sept afin de voir comment renforcer les normes de qualité et de sécurité en matière de produits pharmaceutiques. Il faudra également surveiller les suites de la consultation publique (en cours) sur les médicaments pédiatriques.

Le plan de lutte contre le cancer

Le plan présenté par la Commission prévoit des actions à moyen et long termes qui pourront faire l'objet de discussions dans les prochains mois, afin de faire le point sur l'état d'avancement des différentes priorités identifiées.

Nombre de ces mesures s'inscrivent dans la suite de mesures déjà prises dans le passé (lutte contre le tabac) ou relèvent de la simple coordination/coopération avec les États membres ; quelques-unes sont plus novatrices comme le futur Centre de connaissances sur le cancer et l'Initiative européenne en matière d'imagerie sur le cancer. À cela s'ajoute une enveloppe

assez conséquente, une position favorable du Parlement européen, et un lobby efficace et crédible de la société civile.

Cela pourrait aussi être l'occasion pour la PFUE, à travers l'exemple emblématique du cancer, de mettre l'accent sur une large série de thématiques, comme le rôle de l'environnement dans la santé publique, l'impact des nouvelles technologies, les inégalités dans l'accès aux soins, la vaccination, mais aussi et surtout la prévention – qui doit absolument faire l'objet d'une attention plus grande des décideurs, européens et nationaux. Sachant que, en moyenne, moins de 3 % des budgets de santé sont actuellement consacrés à la promotion de la santé et à la prévention des maladies, la marge d'action est considérable.

Dossiers à long terme : résistance aux antibiotiques, recherche, lutte contre les inégalités

Tout en sachant qu'il existe des limites au nombre de dossiers qui pourront être abordés par la PFUE dans un domaine tel que la santé, deux dossiers pourraient être particulièrement mis en avant de par leur nature systémique et transversale : la résistance aux antibiotiques et la lutte contre les inégalités sociales, en tant qu'élément de prévention en matière de santé.

La résistance aux antibiotiques est une priorité de la Commission, qui a mis en place en 2017 un plan d'action. Par ailleurs, ce thème est étroitement lié aux propositions mentionnées auparavant sur la stratégie pharmaceutique et sur la création de la HERA ; il est également une priorité des programmes santé et recherche.

L'impulsion de la recherche et innovation en matière de santé est également un dossier fondamental. En particulier, la France a déjà pris les premières mesures pour un renforcement d'une filière industrielle française et européenne de la santé avec le lancement d'un Projet important d'intérêt européen commun (PIIEC). Cet instrument permet de renforcer la politique industrielle commune par le financement d'un projet européen commun de grande ampleur comportant un niveau de risque technologique ou financier très élevé ; dans le cadre du budget UE de recherche 2021-2027, le EIT-Health (*European Institute of Innovation and Technology – Health*) peut canaliser cet effort.

La pandémie a là aussi servi de révélateur puisque le Covid a touché en priorité les personnes défavorisées. Le sujet peut être abordé sous un double aspect : lutter contre les inégalités permet d'améliorer la situation en matière de santé publique, lutter contre les inégalités en matière de santé permet de réduire les inégalités sociales.

PARTIE 2

L'EUROPE DANS LE MONDE (« PUISSANCE »)

Les développements qui suivent détaillent la contribution possible de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (ci-après PFUE) pour renforcer la capacité de l'Union européenne à agir aux échelles régionale et mondiale pour protéger ses intérêts sans renoncer à son principe d'ouverture. Ils analysent les principaux risques auxquels la présidence sera confrontée (notamment vis-à-vis des États-Unis et de la Chine et aussi de la Russie) et formulent plusieurs propositions visant à conjuguer ambition et humilité pour tenir compte des sensibilités différentes existant au sein de l'Union. Cette section du rapport s'attache donc d'abord à penser les notions de souveraineté européenne et d'autonomie stratégique avant de les appliquer à deux enjeux concrets : la souveraineté technologique et le rapport à la Chine.

1. SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE ET CAPACITÉ D'AGIR DE L'UNION EUROPÉENNE : PROTÉGER NOTRE OUVERTURE ET ÉDIFIER UN CENTRE DE POUVOIR DÉMOCRATIQUE

Il convient d'aborder la question de la puissance par une réflexion sur les contextes stratégiques et géopolitiques afin d'être en mesure de renforcer une autonomie stratégique déjà en gestation. La capacité d'agir de l'Union doit aussi se penser en réelle politique extérieure ne se limitant pas à une approche dite de « voisinage ».

1.1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Éléments de contexte par rapport à l'état de la situation

L'UE n'est pas prête à agir dans un monde de rivalité de grandes puissances et de rivalité systémique.

La compétition entre la Chine et les États-Unis va gagner en importance pour l'Europe, même sous la présidence Biden : la crise des sous-marins de l'automne 2021 suivant la débâcle en Afghanistan quelques semaines avant a accentué la pression sur l'Europe pour se ranger à ses côtés.

115

La rivalité systémique va se jouer de plus en plus :

- Dans la confrontation entre démocraties et États autoritaires (globalement, telle que promue par l'administration Biden avec son projet de sommet des démocraties ; régionalement dans le voisinage de l'UE où s'étend l'influence de la Russie et de la Chine) ;
- Dans les sanctions sur le respect des droits de l'homme (vis-à-vis de la Chine et de la Russie – Magnitsky Act) ;
- Dans le domaine de la régulation technologique dans laquelle les standards de protection des données, les normes démocratiques, les limites à la surveillance, etc., sont en jeu.
- Désignée comme rivale systémique de l'Union européenne en mars 2019 par la Commission européenne, la Chine a confirmé ses velléités depuis le déclenchement de la pandémie en 2020, n'hésitant pas à produire activement des campagnes de désinformation dans plusieurs États membres – dont la France – et à poursuivre sa mise en péril de la cohésion européenne par diverses tentatives de déstabilisation. Elle a mis plus d'un an à accepter qu'une équipe de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) se rende à Wuhan, d'où l'épidémie serait partie, pour enquêter sur la source et propagation du

Covid-19, sans véritablement donner accès au laboratoire P4 (d'où le virus se serait échappé) aux enquêteurs internationaux ni aux scientifiques concernés. Elle n'a pas hésité non plus à agiter la menace de mesures coercitives si les Européens venaient à contrevenir à ses intérêts économiques – et donc géopolitiques. Ainsi la Suède, qui a banni l'entreprise Huawei de son marché d'infrastructure 5G, a connu des réactions immédiates et épidermiques de l'État chinois : attaque en justice sur le sol suédois et menaces aux entreprises suédoises basées en République populaire de Chine.

Face aux « lous combattants » de la nouvelle diplomatie chinoise et à la volonté de Xi Jinping de faire récupérer à la Chine la place qui lui serait due, les Européens ne doivent faire preuve d'aucune naïveté et être conscients de l'état asymétrique de la relation sino-européenne. Pour autant, malgré cette asymétrie, l'interdépendance existe et nous pouvons parfois l'utiliser à notre avantage – notamment pour maintenir la Chine dans le jeu international, principalement s'agissant des biens communs : climat et santé, entre autres.

Les ressources de puissance de l'UE résident dans son pouvoir économique par la régulation du marché unique, la monnaie commune (encore sous-développée) ainsi que dans ses capacités conjointes de défense et l'influence en politique étrangère de ses États membres.

116

Toutefois, l'UE n'est pas à la hauteur pour plusieurs raisons :

- Manque de compétitivité dans des domaines clés (technologiques, numérique) ;
- Forte dépendance à l'égard de relations économiques étroites et d'importations de ressources avec des pays non démocratiques ;
- Incapacité à prendre des décisions rapides et fortes en politique étrangère, défense et sécurité ;
- Relations difficiles avec le Royaume-Uni après le Brexit.

Éléments de contexte par rapport aux évolutions et prospectives possibles d'ici la PFUE

La débâcle du départ précipité d'Afghanistan cet été a de nouveau plongé les Européens dans un état de sidération, face à leur (in) capacité à anticiper – ne disposant pas toujours des informations nécessaires –, à décider et à agir afin de défendre leurs intérêts stratégiques. Cet état de fait rend l'exercice de la boussole stratégique (initié sous la présidence allemande de l'UE en 2020) et surtout son résultat (qui sera révélé pendant la PFUE) d'autant plus capital.

Les voisinages à l'est et au sud de l'Europe requièrent davantage d'attentions européennes et de capacités de défense. En ce sens, l'annonce d'un sommet sur la défense européenne qui se tiendra au printemps 2022, par la présidente de la Commission européenne dans son discours sur l'état de l'Union le 15 septembre 2021, nous engage sur une voie positive pour la souveraineté européenne.

La rivalité systémique avec la Chine pourrait mener à de nouvelles sanctions. La détérioration des relations entre la Lituanie et la Chine aura des conséquences sur la relation UE-Chine dans son ensemble – et a le potentiel de devenir un moment charnière où l'Europe met en œuvre sa capacité d'agir.

L'Union devra décider du renouvellement des sanctions vis-à-vis de la Russie et adopter une politique plus ferme quant à la Biélorussie, qui n'hésite pas à mener une guerre hybride aux portes de l'UE.

La situation en Afghanistan ne peut qu'être qualifiée de catastrophe humanitaire, politique, économique et elle représente aussi un de ces aléas stratégiques, que la France ne pouvait anticiper et dont la PFUE devra pourtant prendre la charge – du moins en partie. De surcroît, cette crise pose une fois encore la question du renouveau de la relation transatlantique : dès son arrivée, l'administration Biden a beaucoup insisté sur la nécessité de travailler conjointement avec les Européens, notamment sur le sujet clé qu'est la Chine. Le président Biden souhaite vraisemblablement toujours convoquer son sommet des démocraties – il reste à voir quel rôle les Européens pourraient jouer dans ce format.

117

Penser par eux-mêmes les contextes stratégiques et géopolitiques qui s'imposent dans un monde de rivalité : un défi pour les Européens

Éléments de risque

Les éléments développés plus haut font état de risques de détérioration dans plusieurs zones, certaines au plus près de l'Europe. En outre, l'Union traverse une période de processus électoraux, concomitants à la présidence de l'UE, dont les effets en termes de cohésion et de projection européennes se feront ardemment ressentir.

D'où deux principes de précaution à intégrer dans la préparation de la PFUE 2022 :

- Les présidences les mieux préparées ne maîtrisent pas l'ensemble d'une histoire en marche, souvent tragique, faite d'aléas ou de surprises stratégiques.

Rappels : Berlin a dû renoncer au sommet UE-Chine de Leipzig en raison de la deuxième vague de la pandémie, qui a détourné une partie de ses forces. Une semaine après les débuts prometteurs de la présidence britannique du Conseil, en juillet 2005, Tony Blair avait dû riposter à quatre attentats dans les transports londoniens. La présidence française précédente (2008) a été marquée par la guerre en Géorgie, la crise financière américaine et le rejet du traité de Lisbonne lors du référendum en Irlande.

Il en ressort qu'un plan B, une sorte de noyau dur d'objectifs, doit être envisagé.

Nos partenaires connaissent le calendrier politique français du premier semestre 2022. Face à leur perception, ce qui compte pour nous devrait être mis sur la table dans les trois premiers mois.

Grandes questions politiques actuelles par rapport auxquelles la PFUE doit se positionner

Il s'agit de faire partager une définition commune des objectifs d'autonomie stratégique, de souveraineté européenne, d'indépendance/moindre dépendance, de capacités d'action collective de l'UE.

118

Les chocs d'origine extérieure subis par l'Europe de l'Union (crise financière de 2008, expansion russe en Géorgie en 2008 et en Ukraine à partir de 2014, hostilité permanente de Trump à l'égard de l'allié européen, crises graves autour de la Méditerranée, pandémie de 2020-2021 et offensive diplomatique chinoise, désinformations) et les mutations du système international ont enfin conduit les Européens à accepter de songer à leurs intérêts et pas seulement à leurs valeurs, et à compléter le projet européen – Marché unique – d'une dimension dite « géopolitique ».

D'où la mise en circulation de concepts nouveaux dans le vocabulaire européen : autonomie stratégique, souveraineté, indépendance. Chacun y apporte sa propre interprétation. L'adjectif « stratégique » est souvent récusé dans sa signification militaire par crainte de gêner la relation transatlantique de sécurité : c'est le sens premier du terme employé par le Conseil des affaires étrangères de décembre 2013. Mais le terme « stratégique » peut être également entendu dans un sens plus large, comme dans le document de « stratégie globale » de juin 2016, publié après le Brexit. Aujourd'hui, l'autonomie stratégique concerne également les technologies, les investissements étrangers, les énergies, le climat ou les migrations. La stratégie connote le mouvement – donc des objectifs de long terme – et qualifie ce qui est vital pour une institution, un État ou un groupe d'États.

La souveraineté est à l'origine une notion juridique. Le « souverain » est détenteur de l'autorité suprême ; il n'a rien au-dessus de lui, n'a de compte

à rendre qu'à lui-même et son pouvoir s'applique à tous ceux qui dépendent de lui. Il qualifie l'absence d'un lien de subordination à un autre et le refus de l'ingérence des autres dans la conduite de ses propres affaires. On trouve là les limites de la notion appliquée à l'Europe de l'Union : elle n'est pas un État ; elle est absolument dépendante de l'allié américain pour sa sécurité en dernier ressort ; elle lui est subordonnée dans les domaines des technologies, de la monnaie et des procédures juridiques extraterritoriales. Dans plusieurs domaines d'intérêt européen, le dernier mot revient au Congrès des États-Unis (voir Nord Stream 2).

La prise de conscience d'une nécessité d'agir de manière plus indépendante s'est installée à partir de la présidence Trump. L'objectif de souveraineté européenne fixé en 2017 par le président français semble être repris en Allemagne : l'expression est employée quatre fois par Hans-Dieter Lucas, ambassadeur d'Allemagne en France lors de son audition au Sénat français le 17 février 2021, à propos des questions de sécurité (avoir « une vue d'ensemble des menaces et de nos capacités »).

Les notions « autonomie stratégique » ou « souveraineté européenne » divisent les États membres entre eux. Notamment ceux qui ressentent une menace importante de la part de la Russie, étant donné leur proximité géographique (la Pologne, les pays baltes), demandent depuis 2014 un renforcement de l'Alliance transatlantique et une présence de l'OTAN sur leur territoire. Une relation encore plus étroite avec les États-Unis en fait partie. Même la présidence de Donald Trump n'a pas changé leur attitude par rapport au discours sur l'autonomie européenne. Au lieu de se concentrer sur notre capacité d'action commune, leur approche consistait à éviter toute action ou discours qui pourrait être interprété à Washington comme une évolution « contre » les États-Unis. Ceci inclut la coopération européenne en matière de politique d'armement dans le cadre de la PESCO.

Cependant, à Washington, la situation a en partie changé avec l'arrivée de l'administration Biden. Les démocrates soutiennent une Europe qui prend plus de responsabilités, le terme « autonomie stratégique » ne choque plus autant. Ceci dit, la crainte que les républicains au Congrès tournent contre nous un discours européen qui accentue l'autonomie subsiste (l'engagement des États-Unis pour la sécurité européenne en serait alors affecté).

Les évolutions rapides du système international imposent de repenser le projet européen à la fois à une nouvelle échelle, qui est mondiale, et dans ses finalités, qui ne peuvent plus se réduire à un grand marché offrant à ses consommateurs les prix les plus bas.

- Il importe de s'assurer, pour commencer, que France et Allemagne ont une vision partagée du sens du projet européen à l'échelle mondiale : comment ne pas choisir entre l'allié américain et le rival

chinois ? Comment peser sur les crises proches où ce sont les puissances régionales, plus ou moins liées aux grandes puissances russe et chinoise, qui s'imposent désormais ?

- Il n'est pas opportun de mettre en avant le concept de puissance dont la connotation française n'est pas bien reçue par nos partenaires qui peuvent nous soupçonner de vouloir remplacer les États-Unis. Les propositions et les actes sont plus importants que la rhétorique.
- Quel est donc le terme le plus efficace pour permettre une possibilité d'action plus grande et plus indépendante de l'Europe dans le monde ? Quel terme le président peut-il utiliser dans le cadre de la PFUE pour que cela puisse induire une action efficace avec nos partenaires ? Le concept de « souveraineté » progresse chez nos partenaires. Mais l'ouverture allemande ne suffit pas. D'autres pays doivent nous rejoindre, à commencer par la Pologne et la Roumanie, l'Italie et l'Espagne, la Finlande et la Suède.

1.2. PROPOSITIONS POUR LE RENFORCEMENT D'UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE POST-COVID

Tout d'abord, l'objectif central de la PFUE devrait être de protéger nos valeurs et nos intérêts d'ouverture.

Il convient de convaincre nos partenaires que ce qui est stratégique en Europe est d'abord de faire vivre/protéger notre degré d'ouverture (en interne par la protection de la démocratie ; à l'extérieur par la promotion du commerce, de la coopération et de l'aide au développement).

Il s'agit donc de bâtir une vision élargie de la stratégie, afin de devenir un centre de pouvoir tout en restant le plus vaste espace démocratique du monde. Il n'est pas facile de parler le langage du pouvoir en Europe, souvent condamnée au double standard entre la recherche constante du compromis à l'intérieur et la nécessité d'établir des rapports de force à l'extérieur. Les relations UE/Chine sont un bon exemple des tensions issues de ce double standard.

Proposition de méthode : influence dans les institutions et mise en œuvre des discours du président de la République

La PFUE offre une opportunité à la France de faire avancer ses ambitions européennes, davantage dans une logique de concertation que cela n'a été le cas jusque-là. En effet, les initiatives présentées depuis 2017 semblaient aller à l'encontre de ce qui pourrait être qualifié de « torpeur européenne » : des processus longs – mais démocratiques – qui peuvent donner l'impression d'une montagne qui accouche d'une souris et dont les

bénéfices sont parfois difficiles à expliquer aux populations nationales. À rebours des discussions bruxelloises habituelles, l'ambition affichée par la France a été de bousculer et de provoquer des réactions : le discours de la Sorbonne en 2017 a posé les bases de cette nouvelle méthode. Sur l'OTAN, l'élargissement, les négociations du Brexit, la relation avec l'Allemagne ou la défense européenne, cette méthode n'a pas manqué de provoquer des réactions, parfois plus hostiles que l'on ne pensait. Il y a plusieurs raisons à cela, la principale étant la particularité du régime politique français et la prérogative de l'exécutif s'agissant de politique étrangère et européenne. L'action extérieure de la France – il y aurait matière à discuter de ce que l'action européenne fait partie du domaine extérieur ou intérieur de la France – donne rarement lieu, si ce n'est jamais, à des débats publics. Le public français est ainsi rarement informé des avancées auxquelles la France contribue à Bruxelles. Un exemple récent et frappant de cela fut l'absence de couverture médiatique en France du Plan de relance historique signé en juillet 2020, qui donna lieu pour la première fois à la mutualisation des dettes européennes – un tabou qui semblait jusqu'alors infranchissable. La vaste majorité des Français ignore donc toujours les effets et les conséquences de ce plan pour leur avenir économique – qui en dépend pourtant de manière conséquente.

Cette volonté – et capacité institutionnelle – d'avancer seule est propre à la France. Tous les autres États membres sont des régimes parlementaires où les négociations de coalition et les compromis font partie intégrante de la vie politique. Ils reproduisent ainsi au niveau européen ce qui se passe au niveau national. Or, en ce qui nous concerne, les processus européens nous demandent plus d'efforts. Sans renoncer à nos ambitions – notamment celle d'une Europe qui protège ses citoyens et ce plus efficacement et rapidement que ne le permettent ces processus aujourd'hui –, il nous faut aller vers plus de concertation, plus d'investissement dans le recrutement de nos fonctionnaires postés à Bruxelles, admettre que dans les institutions européennes notre action doit être aussi incrémentale et fondée dans le temps long. C'est en adoptant cette inflexion que nous pourrions maintenir le degré d'ouverture qui caractérise l'action européenne et qui nous permettra aussi de convaincre nos partenaires de la nécessité de la mise en œuvre d'une autonomie stratégique européenne.

Une réflexion relative à une communication plus resserrée et plus pragmatique sur les objectifs de la PFUE est nécessaire, afin de trouver un équilibre entre leadership et « humilité coopérative ». À cet égard, la stratégie britannique d'influence (quand le Royaume-Uni était un État membre de l'UE), reposant sur une présence systématique et mûrement réfléchie dans la prise de décision au niveau européen, mérite de nous inspirer.

Dans le même esprit, une réflexion est nécessaire sur la gouvernance et l'opérationnalisation du principe de solidarité, au-delà de la prise de décisions communes (moyens communs de mise en œuvre des stratégies choisies). La *task force* sur le Brexit a bien fonctionné car chacun des pays membres était informé en temps réel de l'état d'avancement et de blocage des négociations, de sorte que l'unité des 27 a été maintenue du début à la fin.

Un autre sujet pourrait être mis sur la table, celui de la réforme de la Commission, organisée en silos de directions qui mènent des politiques indépendantes, selon un schéma peu propice à la recherche de l'autonomie stratégique.

Proposition d'objectif politique : l'autonomie stratégique (*lato sensu*) existe déjà. Il convient de l'approfondir

En réalité, l'autonomie stratégique existe déjà, formée en réplique à Trump : suites de la COP 21, maintien du E3 sur l'accord iranien, fonds européen de défense réservé aux Européens, efforts en R1D quantique, fiscalité des GAFAM, règlements de décembre 2020 sur le marché numérique européen, projet de taxe carbone aux frontières et accord sur les investissements avec la Chine (critiqués par John Kerry et Jack Sullivan).

Dans plusieurs domaines, l'UE est en avance sur les États-Unis. La ville de New York a adopté l'équivalent du RGPD. Les politiques climatiques européennes sont très ambitieuses. Janet Yellen travaille à une approche internationale de l'imposition des firmes multinationales.

Il est donc possible de travailler à parité avec Washington sur des sujets de régulation qui importent aux Européens. Le champ du climat est un point d'application essentiel. Celui de l'imposition des GAFAM en est un autre, de même que la régulation du numérique.

Il est souhaitable de promouvoir un rôle de puissance d'équilibre pour éviter la formation d'un duopole sino-américain. Le principe classique de la diplomatie française à l'égard des États-Unis « ami, allié, non aligné » est-il transposable à l'échelle européenne ? Quant à la Chine, elle est pragmatique et s'adaptera à un nouveau rapport des forces.

Le Brexit n'annule ni la coopération bilatérale de défense ni le besoin d'une coopération stratégique même si on peut regretter que Londres ait refusé d'inclure la politique de défense et de sécurité commune dans l'accord de retrait. Les Européens doivent continuer de tendre la main et en même temps prendre acte du fait que la préférence britannique, tant que Boris Johnson sera Premier ministre, ira à une alliance avec les États-Unis. L'exemple de la dissimulation de la négociation avec Canberra et Washing-

ton qui a mené à l'AUKUS – privant de fait la France non seulement d'un contrat de défense colossal et l'excluant d'une zone stratégique, dont elle peinait à convaincre les autres Européens de la nécessité d'être présents et actifs, aux côtés des Américains – en a choqué plus d'un à Paris.

Proposition d'action technologique : rechercher en priorité des formes de souveraineté technologique dès lors que le domaine du numérique est appelé à s'étendre

La réflexion sur la souveraineté technologique doit être couplée à une réflexion sur la dimension militaire, qui reste cruciale. Disposer d'une capacité de contrainte est essentiel pour peser face aux ennemis de la démocratie, et pour crédibiliser le reste alors que l'Europe est aujourd'hui dans une situation de faiblesse géopolitique structurelle face à la Turquie, la Chine ou la Russie.

Le champ des industries de défense suppose un partage des tâches sincère mais toujours complexe entre les industriels, après que les gouvernements ont pu arrêter leurs décisions de coopération industrielle de défense, considérée comme un pilier de la souveraineté européenne (projets SCAF, MGCS et Eurodrone, Tigre, etc.). Comment articuler puissance européenne et ambitions technologiques, alors que les champions européens n'existent pas encore dans le domaine de la défense et de la sécurité ?

123

La définition de la souveraineté technologique qui fait référence a été formulée par le *Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung* (Institut Fraunhofer pour les systèmes et la recherche de l'innovation, Karlsruhe) : « *Aptitude d'un État ou d'une fédération d'États à fournir les technologies qu'il (elle) juge critiques pour le bien-être des populations, la compétitivité de l'économie et sa capacité à agir, ainsi que celle de développer ces technologies ou de se les procurer dans d'autres aires économiques sans dépendance structurelle unilatérale* » (*Technology Sovereignty for Germany and Europe. From Demand to Concept*, 13/7/2020).

C'est l'une des conditions de la souveraineté économique. Dans un monde scientifique et technologique très internationalisé, il faut placer le curseur entre importations et indépendance de manière flexible, en fonction du caractère critique des activités.

La souveraineté est absolument nécessaire dans plusieurs domaines :

- Santé (vaccins, données) ;
- TIC (infrastructures, 5G) ;
- Intelligence artificielle, numérique ;
- Technologies porteuses de gros marchés et qui soutiennent tous les secteurs économiques ;

- Une amélioration des activités régaliennes et des services publics ;
- La cybersécurité.

L'avantage d'un accent mis sur la souveraineté technologique est qu'elle est le laboratoire contemporain des autres : indépendance dans l'interdépendance, choix du curseur entre protection et coopération, etc.

Il convient d'abord de penser le retard de l'UE sur les questions de souveraineté technologique par rapport aux États-Unis et à la Chine. Ceci implique d'étudier les instruments de ces deux puissances dont l'UE ne dispose pas : restrictions à l'exportation ou capacité d'injection massive de fonds pour la recherche (USA), transferts de technologie et contrôle des investissements étrangers (Chine). Possibilité de développer des approches similaires dans l'UE (transferts de technologie ou régulation des entreprises systémiques au-delà de la fiscalité ?).

Il s'agit également de réduire les dépendances technologiques, notamment vis-à-vis de la Chine. Comment ? Relocalisations ou diversification des chaînes de production ? Quelle perception du discours français sur les relocalisations par nos partenaires ? Quelles réponses différenciées selon les secteurs considérés (technologie, santé, etc.) ?

124

D'autres dimensions concourent à la souveraineté européenne, qui seront traitées par ailleurs : la monnaie, les actions socio-économiques : contrôle des investissements étrangers (notamment en fonds propres), évaluation du mécanisme de contrôle des IDE mis en place par la Commission depuis octobre 2020 et mise en commun des données issues des mécanismes de contrôle nationaux ; réponse aux mesures de coercition mises en place par la Chine ; problématique interdépendance/dépendance et ouverture/contrôle ; identification des leviers de puissance potentiels de l'UE à court terme et la dimension économique, financière et fiscale de l'autonomie stratégique : quels sont les atouts (économiques, financiers et réglementaires) existants pour atteindre l'objectif de moindre dépendance vis-à-vis des puissances extérieures ?

Proposition de reformulation de notre politique russe (politiques de voisinage incluses)

Il importe de dépasser le cadre conceptuel où nous nous envisageons comme le « centre » et les autres comme la « périphérie ». Et de sortir d'une logique binaire élargissement ou non, alors que des formules d'État associé offriraient des canaux de coopération renforcée. Le leitmotiv de la « famille euro-atlantique » est inadapté.

La relation avec la Russie marque le pas, en partie à cause de son comportement agressif en Ukraine. Elle est probablement pire qu'au moment de la guerre froide, en Europe du moins, où les canaux de dialogue fonctionnaient. De plus, la Russie sera tentée d'utiliser le temps de la PFUE pour des gesticulations militaires.

Mais la diplomatie a été inventée pour traiter des cas insolubles : en l'occurrence, la place de la Russie dans le concert européen. Ce sujet est posé depuis 1804, avec les variations de réponse que l'on connaît (Napoléon : non pas du tout, De Gaulle, oui sans doute à la Russie, Macron : oui, pour voir).

Dans ce travail laborieux, il convient de distinguer ce qui revient à la Russie et ce qui nous revient en propre.

Ce qui nous revient à nous, Européens volontairement sous-estimés par la partie russe, c'est de tenter de formuler une « politique russe » à partir des points de vue internes les plus opposés – Pologne, Pays baltes, Roumanie d'une part, Allemagne, France et Italie de l'autre – qui ne peut se réduire à un nouvel endiguement ni à un ajout aux quelques 960 sanctions occidentales en vigueur. Il doit y avoir des points communs à nos divers pays (tous victimes de la propagande et d'atteintes à l'image, d'ingérences politiques et de cyberattaques) qui sont trop souvent passés sous silence au profit des désaccords.

125

Aux mesures de confiance de la guerre froide pourraient répondre des codes de bonne conduite à imaginer :

- Réduction vérifiée de la désinformation et des ingérences contre levée progressive des sanctions ;
- Échanges diplomatiques sur des sujets tiers (tensions internationales, montée en puissance de la Chine dans la sphère d'influence russe).

La difficulté tient au refus viscéral de Moscou d'accepter la réalité « géopolitique » de l'Union européenne, comme elle a bien dû le faire dans le domaine géoéconomique (énergie toujours, spatial naguère encore). C'est le premier sujet que nous devrions traiter dans l'UE, en format adapté. Le sujet russe doit cependant s'accompagner d'une réflexion plus globale sur le sort de l'approche dite de « voisinage ».

1.3. REPENSER LES RELATIONS EXTÉRIEURES AVEC LES PAYS PROCHES EN SORTANT DE L'APPROCHE DITE DE « VOISINAGE ». L'ENJEU DU DIALOGUE ENTRE LES DEUX RIVES DE LA MÉDITERRANÉE

Au-delà des voisinages méridionaux

Concepts, principes et instruments

Le concept de politique européenne de voisinage est durablement installé dans la carte mentale des institutions européennes. La Commission et le Haut représentant ont adopté en février 2021 un nouveau programme pour la Méditerranée¹ qui se concentre sur cinq domaines d'action :

- Le développement humain, la bonne gouvernance et l'État de droit ;
- La résilience, la prospérité et la transition numérique ;
- La paix et la sécurité ;
- La migration et la mobilité ;
- La transition verte : résilience climatique, énergie et environnement.

En parallèle, un plan d'investissement économique réservé aux pays du voisinage méridional vise à favoriser la relance économique et à améliorer la qualité de vie des populations de la région, notamment à la suite de la pandémie de Covid-19. Les versions antérieures (2011 et 2015) visaient à soutenir la transformation démocratique, processus qui est, on le sait, d'abord endogène.

L'Union en tant que telle réunit en réalité des politiques qui sont exclusivement bilatérales, faute de coopération régionale entre les pays concernés². Les plans d'action établissent des programmes de réformes politiques et économiques assortis de priorités à court ou moyen terme de trois à cinq ans. Reflet des besoins, des intérêts et des capacités de l'Union et de chaque partenaire, les plans d'action de la PEV ont notamment pour objectif la mise en place de sociétés démocratiques, socialement équitables et inclusives, la promotion de l'intégration économique et de l'enseignement, le développement des petites et moyennes entreprises et de l'agriculture, ainsi que la facilitation de la mobilité transfrontalière des personnes.

1. Brussels, 9.2.2021 JOIN (2021) 2 final joint communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean* {SWD (2021) 23 final}.

2. Les bénéficiaires d'un accord d'association sont : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité palestinienne et Tunisie. L'accord avec la Syrie n'a jamais été signé et les négociations avec la Libye ont été suspendues en 2011.

Un nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI) « Europe dans le monde » sert de cadre à la coopération de l'Union avec ces pays pour la période 2021-2027. Il est doté d'environ 9 Mds€ et offre des garanties pour mobiliser des fonds publics et privés supplémentaires. L'UE vise également à faire progresser l'accès aux marchés et la coopération dans le domaine de la migration et de la mobilité avec ses partenaires du Sud. Des négociations d'accords de libre-échange approfondis et complets sont en cours avec le Maroc et la Tunisie. À cet égard, la récente décision du Tribunal de l'Union européenne d'annuler les accords de libre-échange entre l'Union et le Maroc du fait d'une non-prise en compte de l'avis de la population du Sahara occidental sera peut-être de nature à raviver des tensions auxquelles la PFUE devra se préparer³. La délimitation des frontières dans cette zone demeure un sujet de fortes tensions entre les pays comme en leur sein.

Par ailleurs, des partenariats pour la mobilité ont été conclus avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie, et des négociations sont en cours avec le Liban.

Réalités et limites de la PEV au Maghreb et au Moyen-Orient

La logique de « voisinage » est euro-péo-centrée, car elle vise à projeter des acquis internes sur des pays tiers. Elle relève d'une approche centre – périphérie, nourrie d'un sentiment de supériorité morale entretenue par le fort différentiel économique (un à huit en moyenne entre l'UE et tous les pays du Sud méditerranéen). De plus, la masse des engagements agréés dans les documents de stratégie est rarement concrétisée.

Même si la nature préférentielle d'une relation avec le Maghreb est régulièrement réaffirmée, la perception des situations y est inégale : le Parlement insiste sur les principes (démocratie, droits humains), le Conseil est plus réaliste et la Commission a une approche plus diversifiée. Mais, surtout, les 27 pays membres ont des priorités géographiques divergentes. L'arbitrage des fonds entre l'Est et le Sud est un exercice récurrent.

En outre, il s'agit de l'un des espaces les moins intégrés au monde et la rupture des relations diplomatiques entre l'Algérie et le Maroc va encore aggraver les rivalités, après la fermeture de la frontière en 1994. Des tensions ouvertes sont probables dans les mois qui viennent. L'UE n'a donc pas de « bloc » en face d'elle, à la différence de l'ASEAN ou des pays ACP. De plus, les pays du Machrek sont économiquement et politiquement

3. L'arrêt du Tribunal fera très certainement l'objet d'un pourvoi devant la Cour, cette solution n'est donc pas définitive. Elle a cependant pour conséquence de ramener cette difficulté sur le devant de la scène dans la mesure où la mise en œuvre de cette annulation sera environ concomitante au début de la PFUE (le Tribunal ayant différé de 2 mois les effets de son arrêt).

actifs, ainsi que la Turquie et la Chine, ce qui limite le choix d'une priorité des pays du Maghreb pour bâtir une relation durable avec l'UE.

Par contraste, le rôle des diasporas nourrit une interaction forte et quotidienne entre les deux rives – Maghreb au sud, France, Espagne, Italie, Belgique et Pays-Bas au nord –, de même que l'intensité des flux humains et commerciaux et des liens familiaux de sorte que les pays européens cités ont souvent plus de relations avec ces États qu'avec certains autres pays de l'UE. Après des décennies d'immobilisme, les sociétés maghrébines bougent sous l'effet de la contestation sociale, exploitée par l'islamisme, et d'une plus grande ouverture au monde extérieur et l'aspiration à davantage de liberté en particulier chez les plus jeunes.

La limite de la politique européenne dans l'accompagnement de ces transformations sociales est que, souvent, le dernier mot revient plus aux ministères de l'Intérieur (sécurité, migrations et octroi de visas) qu'aux ministères des Affaires étrangères et aux instances européennes. Et la vérité est que nous n'avons aucune prise effective sur les décisions des autorités politiques de ces pays.

C'est encore plus flagrant en ce qui concerne le Machrek. Que pèse l'UE sur la relation israélo-palestinienne, dont la centralité a longtemps été posée comme principe par la diplomatie française et le service européen d'action extérieure ? Qu'avons-nous obtenu en Syrie ? À quelle influence l'UE peut-elle encore prétendre pour enrayer l'annexion rampante de la Cisjordanie par Israël ? Que reste-t-il du pivot régional égyptien ? Qui sont les acteurs qui exercent une certaine influence dans les jeux de pouvoir au Moyen-Orient si ce n'est les puissances de second rang – Russie, Turquie, Iran – dont le poids ne peut que s'accroître avec le désintérêt américain ? Ces puissances conduisent leur propre politique de puissance dans leur voisinage renouant du reste avec une longue expérience historique ?

Retours d'expériences et partenariat paritaire

Seul un retour d'expérience sur les limites d'influence et les contraintes concrètes de l'approche européenne permettraient de bâtir une démarche plus réaliste, dans un format plus restreint pour commencer (5+5), sur la base préalable d'un dialogue politique bilatéral dans ce format, conduit dans une parfaite égalité. À cet égard, le terme de partenariat ou de contrat paraît préférable à celui de voisinage.

Outre les questions essentielles de sécurité, traitées dans la «boussole stratégique» qui sera adoptée sous présidence française, et de mobilité organisée afin de tenter de maîtriser les flux migratoires⁴, plusieurs axes prioritaires méritent réflexion :

4. Ce point est traité plus loin.

- Comment associer les pays du Maghreb à la réorganisation mondiale des chaînes de valeur et à la stratégie de mondialisation régionalisée qui se dessine ? Les pays du Sud ne sont pas voués à la seule sous-traitance et on voit bien, au Moyen-Orient, que le rapprochement entre Israël et les Émirats arabes unis est motivé, de la part de ceux-ci, par la volonté et la nécessité de modifier leur modèle économique en s'inspirant de la voie israélienne. Il faut amorcer un cadre pour en parler.
- Comment associer ces pays au Plan de relance européen, sous une forme ou sous une autre, en partant des réflexions récentes sur le sujet, qui lient stabilité et engagement économique et financier européen⁵ ?
- Pour contribuer à ces deux objectifs de long et moyen termes, pourquoi ne pas mettre en place un programme croisé « inter-rives » de formation/enseignement pour contribuer à préparer les cadres et les négociateurs de cette relance régionale et de cette réorganisation de la production ? On pourrait le nommer dispositif Ibn Khaldoun⁶, à cofinancer.

En guise de conclusion provisoire, les décideurs européens doivent accepter de côtoyer des régimes qui ne leur conviennent pas tous, sans chercher à les convertir, sortir d'une posture de supériorité morale (et postcoloniale), cesser leurs interventions militaires (sauf en cas de menace directe comme dans les foyers syro-irakiens), accepter le rôle des puissances régionales dans leur voisinage respectif et coconstruire des programmes de partenariat (formation, mobilité, transfert de technologie, coentreprises) afin de réduire l'écart de développement entre les deux rives et d'améliorer les conditions de stabilité.

129

Pour une politique des mobilités transnationales pour gérer les migrations

Contexte

Le premier facteur de départ depuis les pays du Maghreb et de l'Afrique sub-saharienne est la conscience croissante du fossé d'opportunités entre ceux-ci et l'Europe. Différences économiques bien sûr, qui nourrissent l'espoir, en migrant, d'améliorer son sort individuel et d'assurer une sécu-

5. Voir les études d'Hakim el Karoui. *La stabilité du Maghreb, un impératif pour l'Europe*, note de l'Institut Montaigne, mai 2021. Son constat est lucide : *La crise sanitaire a contribué à accroître l'instabilité des trois pays du Maghreb, dont la situation sociale était déjà préoccupante. Le chômage progresse, chez les jeunes, particulièrement quand ils sont diplômés, chez les femmes, dont le taux d'activité est déjà bas, mais également – et c'est nouveau – chez les hommes dans la force de l'âge, notamment ceux travaillant dans les secteurs du tourisme et des transports. Une situation fragile qui pourrait avoir des conséquences préoccupantes pour l'Europe (immigration, problèmes de sécurité, implantation de puissances hostiles).* Voir également les travaux de l'IPEMED.

6. Historien né à Tunis et mort au Caire (1332-1406).

rité « sociale » pour les familles et des équipements de base (école, ateliers) des zones de départ. Joue également le choix de changer de vie au plan individuel si les possibilités de changement collectif, donc politique, semblent bloquées.

L'afflux récent de migrants à Lampedusa, dû notamment à la crise économique profonde en Tunisie, ne peut que s'accroître tant la situation sociale y est sérieuse. Il en va de même en Algérie où l'absence de vraies réformes et la répression du Hirak vont accroître les départs alors qu'au début du mouvement les jeunes Algériens voyaient leur avenir chez eux et non dans la demande de visas. Au Maroc où la jeunesse se dit « sans espoir de travail et de libertés », comme dans l'ensemble de la Méditerranée sud, on prend le risque de quitter son pays lorsque tout espoir de le changer s'éloigne. Il s'agit là d'une réponse individuelle à une impasse collective.

Ce ne sont pas les ressortissants des pays les plus pauvres qui tentent l'aventure mais des résidents du Sénégal et de Côte d'Ivoire, de Guinée, du Mali, du Maroc, d'Algérie et de Tunisie. Il s'agit, du reste, dans le cas du monde francophone, de flux très anciens (les « tirailleurs sénégalais ») comme ceux entre l'ouest du Mali (préfecture de Kayes) et le nord de la Guinée et les banlieues parisiennes (Montreuil), qui datent d'un siècle. Il en est de même pour les travailleurs marocains recrutés au début du ^{xx}e siècle pour l'industrie automobile.

Une politique fondée sur la seule démarche de l'aide au développement ignore cette donnée et n'est pas de nature à enrayer les départs. Migrer suppose de disposer d'informations et de moyens financiers, de maîtrise linguistique et de relais dans les lieux d'arrivée, de nature diasporique.

C'est donc en partant des réalités que l'on peut bâtir une politique euro-africaine de mobilité, sur une base contractuelle. Elle impliquerait les États d'origine et de destination mais également les communautés de départ et celles des diasporas. Il n'est pas interdit, en premier lieu, de dissuader les candidats au départ, souvent victimes de la publicité mensongère des trafiquants esclavagistes. Dans les pays d'origine, il existe de nombreuses associations qui dissuadent les jeunes de partir en favorisant l'apprentissage et la création d'emplois. C'est la politique menée par l'Espagne avec des associations du Sénégal. Des actions de formation sur place financées par les pays européens pour permettre des séjours brefs de formateurs sont une option. C'est avec les structures locales qu'il convient de travailler.

Quelles réponses ?

Entre les pays d'origine et de destination, il convient d'organiser une « mobilité contractuelle » : un pacte de mobilité est signé avec les États et les mises en œuvre sont négociées avec les autorités locales. Comme la volonté d'apprendre est une des motivations fortes de la mobilité, on peut imaginer des formules inspirées du succès d'Erasmus.

Il s'agit ici de proposer un programme eurafricain de mobilité d'études, qui pourrait par exemple être nommé Hampaté Bâ (en référence à l'écrivain ethnologue malien spécialiste de la tradition orale et ancien membre du comité exécutif de l'UNESCO, connu comme le « vieillard-bibliothèque »). Il serait destiné tant aux étudiants qu'aux apprentis, aux acteurs sociaux et animateurs d'association ainsi qu'aux journalistes. Ce programme serait doté des moyens appropriés et offrirait des bourses contractuelles de mobilité pour la formation avec obligation pour le bénéficiaire de revenir (servir dans son pays durant les dix années qui suivent). Le voyage serait pris en charge par le programme et donc réalisé en toute sécurité. La création de postes occupés en alternance – six mois sur place, six mois en Europe – dans des métiers allant de la médecine aux aides-soignants permet de réduire l'exode intellectuel (un tiers des médecins africains exercent hors de leur pays d'origine) et d'ouvrir le champ culturel des sociétés d'accueil.

Dans les pays de destination, des actions concrètes ont déjà été expérimentées et devraient être soutenues au niveau européen : aides financières au retour liées à des projets, associant des ONG, pour créer sur place des activités (de l'irrigation à l'artisanat ou au transport). Ces réussites contribuent à changer les mentalités sur place ; des fonds d'investissement destinés à des binationaux ont été lancés pour des franco-marocains ; un effort pour diminuer les coûts de transfert doit être mené. Ces politiques qui relèvent du codéveloppement ne doivent pas être liées à la problématique du retour migratoire au risque de paraître suspecte. Il s'agit de mieux utiliser l'argent renvoyé au pays de la part de résidents qui ne reviendront chez eux qu'à l'heure de leur retraite. Le champ des possibles est immense, à l'écoute des acteurs eux-mêmes. Cette politique de mobilité contractuelle devrait inspirer les agendas institutionnels.

2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA « PUISSANCE » EUROPÉENNE PAR LA RÉPONSE AUX DÉFIS DE LA SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE ET DE LA RELATION AVEC LA CHINE

Ces réflexions générales sur le cadre conceptuel de la « puissance » européenne et sur la politique de voisinage de l'Union méritent toutefois d'être approfondies par un focus plus précis sur deux thèmes particulièrement pressants : la souveraineté technologique, déjà rapidement évoquée précédemment, et la relation euro-chinoise.

2.1. L'EUROPE AU DÉFI DE LA SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE

Les développements qui précèdent sur l'autonomie stratégique mettaient en avant la nécessité de développer une souveraineté technologique européenne. Ils rappelaient la définition qu'en donne l'Institut Fraunhofer, comme « l'aptitude d'un État ou d'une fédération d'États à fournir les technologies qu'il (elle) juge critiques pour le bien-être des populations, la compétitivité de l'économie et sa capacité à agir, ainsi que celle de développer ces technologies ou de se les procurer dans d'autres aires économiques sans dépendance structurelle unilatérales »⁷. Il était souligné que la souveraineté technologique était une condition nécessaire de la souveraineté économique, tout en permettant de mieux placer le curseur entre importations et indépendance en fonction du caractère critique des activités, permettant ainsi de mieux penser l'indépendance dans l'interdépendance. Plus spécifiquement, et au-delà du seul champ de la défense et de la sécurité, était soulignée la nécessité de la souveraineté dans des domaines comme la santé (vaccins, données), les infrastructures de technologies de l'information et de la communication (comme la 5G), l'intelligence artificielle et le numérique, ou encore la cybersécurité. Enfin, ces développements identifiaient un retard en matière de souveraineté technologique vis-à-vis des États-Unis et de la Chine, invitant notamment à tirer les leçons de leur approche, par exemple en matière d'investissement dans la recherche, de transferts de technologie ou de contrôle des investissements étrangers. Ils ouvraient également la question de la régulation des entreprises systémiques, de la stratégie de production (production domestique ou diversification des chaînes de production) et des réponses aux mesures de coercition étrangère. Enfin, ils invitaient à identifier les

7. Jakob Edler *et al.*, « Technology sovereignty: From demand to Concept », *Perspectives – Policy Brief*, No. 02/2020, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe, 13 juillet 2020.

atouts dont peut disposer l'Union européenne pour atteindre l'objectif de moindre dépendance vis-à-vis des puissances extérieures.

Les développements qui suivent explorent ces questions et formulent des recommandations pour y répondre de façon concrète.

Éléments de cadrage

La technologie joue un rôle central dans les relations économiques et géopolitiques. Ce n'est en rien un phénomène nouveau. Chaque révolution technique a été associée à des changements de domination économique et militaire du fait de l'avantage qu'elle conférait aux acteurs politiques et économiques qui disposaient des innovations qui en résultaient⁸. La théorie économique a ainsi cherché à expliquer pourquoi les pays pauvres ne rattrapaient pas les pays riches, puis pourquoi les économies émergentes elles y parvenaient. Elle a également cherché à expliquer la spécialisation sectorielle des économies. Un élément clé de réponse est dans chaque cas la maîtrise des technologies permettant d'utiliser les ressources de façon plus productive et les institutions/politiques/écosystème permettant de s'approcher voire de repousser la frontière technologique⁹. La seule considération des ressources (ressources naturelles, travail, capital) disponibles dans l'économie ne suffit pas, certains pays se trouvant même pris au piège d'une « malédiction des ressources » lorsque la richesse en ressources les conduit à privilégier l'extraction de rentes plutôt que l'innovation et les gains de productivité¹⁰.

De la Renaissance aux révolutions industrielles du ^{xix}^e siècle, la maîtrise des technologies a permis aux puissances européennes et à leurs entreprises d'acquérir une position dominante à l'échelle mondiale. Les guerres mondiales ont redistribué les cartes, et les États-Unis et l'Union soviétique se sont à leur tour livrées à une course technologique, du nucléaire au spatial. L'Europe de l'Ouest s'est alors trouvée dans une situation de rattrapage, cherchant soit à développer sa propre autonomie, soit à bénéficier des transferts de technologie américains et des pratiques entrepreneuriales associées¹¹. Cette course de rattrapage a contribué à la croissance et à la sécurité européennes, à un moment où la décolonisation ou les chocs pétroliers accroissait la dépendance en termes de ressource.

8. Voir par exemple Daniel R. Headrick, *Technology: a World History*, Oxford University Press, 2010.

9. Voir Philippe Aghion, Céline Antonin, Simon Bunel, *Le pouvoir de la destruction créatrice*, Éditions Odile Jacob, 2020.

10. Voir Syed Mansoor Murshed, *The Resource Curse*, Columbia University Press, 2018.

11. C'est d'ailleurs l'une des principales contributions du plan Marshall. Voir M. Giorcelli, « The long-term effects of management and technology transfers », *American Economic Review*, 109(1), 2019, p.121-52.

La mondialisation fut une autre réponse à ce défi, permettant aux économies occidentales de continuer de disposer de ressources (ressources naturelles, travail, capital) à bas prix, et ainsi d'entretenir les promesses de la société de consommation alors même que la croissance économique ralentissait fortement dans les décennies suivant les Trente Glorieuses. Mais la mondialisation et la fin de la menace soviétique ont en même temps rendu moins prégnante la nécessité de rattraper ou de repousser la frontière technologique dans les économies occidentales. Il devenait plus efficace pour les entreprises d'investir dans les économies où elles trouvaient des fournisseurs à bas prix et un marché élargi, conduisant au développement d'entreprises et chaînes de valeurs multinationales qui ont soutenu la mondialisation par le développement du commerce intra-firme et intra-chaînes de valeur. L'investissement a ainsi reculé dans les économies occidentales alors que l'investissement (notamment technologique) a connu un boom dans les économies émergentes d'Asie¹², soutenu par des politiques volontaristes de rattrapage et de transferts technologiques.

Le réveil est aujourd'hui brutal. Dans de nombreux domaines, les économies émergentes d'Asie ont non seulement rattrapé mais dépassé l'Europe. L'Europe, au contraire des États-Unis, n'a pas pris le tournant des technologies de l'information et de la communication dans les années 1990-2000. Ceci conduit à une division internationale du travail où l'Europe est en situation de dépendance dans de nombreux secteurs où elle n'a pas suffisamment investi dans la recherche et le développement technologique. Ainsi, dans les technologies de l'information et de la communication ou l'industrie pharmaceutique, l'écart d'investissement en R&D a continué à s'accroître au cours de la dernière décennie. C'est le cas notamment dans les secteurs des biotechnologies ou du logiciel et de l'Internet¹³.

Ce ne serait pas un problème dans une économie mondialisée ouverte et sans tension géopolitique. Mais ce monde de « fin de l'histoire » espéré dans les années 1990, et que l'Union européenne a cherché à construire en son sein, n'est pas le monde extérieur actuel. Les États-Unis sont maintenant dans une confrontation existentielle vis-à-vis de la Chine pour le leadership technologique et géopolitique mondial¹⁴, conduisant à une escalade des tensions entre les deux pays. La Chine, qui n'hésitait déjà pas à restreindre les exportations de matériaux rares ou à imposer les transferts de technologie en contrepartie de l'accès à son marché, conduit désormais une stratégie expansionniste visant à garantir son accès aux ressources

12. Voir partie 1 de ce rapport sur l'Europe face à la crise (« Relance »), figure 5.

13. Voir sur ce point les figures S5 et S6 dans le Tableau de bord 2020 de l'UE sur les investissements en R&D industrielle (2020 EU Industrial R&D Investment Scoreboard).

14. Voir Adam Tooze, « The new age of American power », *The New Statesman*, 9 septembre 2021.

indépendamment des marchés mondiaux et du cadre de coopération multilatéral. Les acteurs étatiques utilisent en outre l'espionnage industriel et la guerre cybernétique à grande échelle. En Europe, le Brexit a conduit à une dislocation de chaînes de valeur qui avaient bénéficié de l'abolition des barrières non tarifaires (c'est-à-dire des barrières réglementaires par l'adoption de règles communes) et à une recrudescence des tensions comme on l'a vu sur les vaccins.

Cette dynamique s'auto-entretient, conduisant de plus en plus à un « commerce armé » où la continuité des échanges dépend d'un fragile équilibre des puissances. Chaque espace vise à garantir ses propres chaînes d'approvisionnement (en énergie, en composants électroniques, en produits de santé, etc.), fragmentant un peu plus la mondialisation, ce qui rend encore plus nécessaire de sécuriser les approvisionnements, alimentant le cercle vicieux. La tentation est également grande d'utiliser cette rivalité et les avantages comparatifs à des fins géopolitiques (par exemple le gaz pour la Russie). Paradoxalement, dans un tel contexte, la souveraineté technologique de l'Union européenne devient une nécessité pour préserver l'ouverture réciproque avec ses partenaires commerciaux en dissuadant l'utilisation contre elle de sa dépendance technologique. Et il sera nécessaire de développer de nouveaux cadres et projets de coopération internationaux pour tenter de pacifier les relations technologiques.

135

Même au sein des espaces économiques et entre alliés, la tentation est accrue d'utiliser à son avantage ses propres avantages comparatifs, dénonçant les autres comme passagers clandestins. C'est le cas des États-Unis dans le cadre de l'OTAN, mais cette dynamique est aussi à l'œuvre au sein l'Union européenne : on l'a vu en France récemment dans le débat sur le marché européen de l'électricité (du fait de la mutualisation de la production d'énergie nucléaire) ou en Allemagne pendant la crise des vaccins. La coopération internationale, mais aussi européenne, en matière militaire et commerciale sera de plus en plus soumise à un intérêt technologique et stratégique commun bien compris. AUKUS en est l'expression la plus récente, cohérente avec d'autres formats au travers desquels les États-Unis visent à créer une coalition capable de rivaliser technologiquement avec la Chine dans le domaine militaire.

Il existe cependant une conséquence potentiellement positive de cette situation préoccupante. Celle-ci met en évidence la nécessité pour l'Europe, dans un monde de ressources rares et d'échanges conditionnés aux intérêts domestiques, de réinvestir dans la technologie. La résilience de l'Union et de ses membres aux chocs en dépend. On l'a vu dans le cadre de la pandémie. L'accès aux équipements médicaux et aux vaccins était déterminant pour rouvrir l'économie. Heureusement, la santé est l'un des

domaines où l'UE est la mieux placée dans la compétition internationale, représentant à elle seule 60% des exportations mondiales de produits médicaux liés au coronavirus (tests, appareils médicaux, protections, oxygène, désinfectants) en 2020. Mais la moindre spécialisation dans les technologies numériques et le retard dans l'adoption de celles-ci par certains pays européens les ont exposés à une contraction économique plus sévère. Il a d'ailleurs été montré (et la pandémie l'a illustré) que les différences de capacité technologique sont un facteur clé des divergences économiques au sein de la zone euro¹⁵. Le choc énergétique en cours montre également les risques de la dépendance à des sources d'énergie importées (comme le gaz ou le charbon) pour la production d'électricité marginale, qui détermine le prix de l'électricité. Au-delà des mesures d'urgence, une partie essentielle de la réponse passe par l'investissement dans des technologies énergétiques qui ne créent pas la même dépendance.

Au-delà du seul aspect de protection des intérêts européens, la capacité de l'Union européenne de contribuer au bien-être collectif à l'échelle mondiale dépend de l'investissement dans la technologie. C'est le cas en ce moment avec les vaccins. Ce sera le cas demain dans la lutte contre le changement climatique. Même si l'UE remplit ses objectifs de réductions d'émissions de gaz à effet de serre, cela sera très insuffisant si le reste du monde n'y parvient pas également. Le développement en Europe de technologies vertes (*green techs*) européennes permettrait au monde entier de réduire ses émissions. L'ambition environnementale de l'Union doit se traduire par un investissement correspondant dans le développement des technologies vertes, ce qui suppose l'écosystème nécessaire (structures financières adaptées, facilités pour le brevetage des inventions, financement public de projet de R&D). À ce stade, les signaux sont contrastés¹⁶.

Il convient de mesurer l'ampleur du défi. En tant qu'acteur international, l'Union européenne reste à ce stade un acteur technologique sans proportion avec son poids commercial. De façon abrupte, on pourrait dire qu'elle reste un nain technologique, comme elle est un nain diplomatique et militaire. Les deux sont d'ailleurs de plus en plus liés compte tenu des développements que nous avons décrits. À titre d'exemple, le budget de l'UE et de ses instruments pour financer la R&D (comme l'Institut européen d'in-

15. Claudius Gräbner, Philipp Heimberger, Jakob Kapeller and Bernhard Schütz, «Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility», *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 44, n° 3, 2020, p. 647-669.

16. D'après la base de données mondiale sur les brevets (PATSTAT) de l'Office européen des brevets, le nombre de brevets «verts» par habitant de l'UE était en 2014 la moitié de celui de la Suisse ou d'Israël, le tiers de celui des États-Unis et le quart de celui du Japon. Le Tableau de bord 2020 de l'UE sur les investissements en R&D relève néanmoins que pour ce qui est des inventions vertes à haute valeur – c'est-à-dire protégées par au moins deux autorités de brevet –, l'UE est le leader mondial légèrement devant les États-Unis et le Japon.

novation et de technologie) restent proportionnellement sous-développés par rapport à leurs équivalents américains, chinois, japonais ou coréens. Non seulement le financement public de la R&D est fragmenté en Europe (les financements de l'Union représentent moins de 10 % du financement public de la R&D en Europe, alors que l'échelon fédéral représente près de 90 % du financement public aux États-Unis), mais même en agrégeant les financements publics des États, le financement public de la R&D représente une part plus faible que chez nos principaux partenaires et rivaux¹⁷.

Pourtant, l'Europe est la bonne échelle. Le marché intérieur et la base industrielle européenne permettraient en effet d'utiliser les effets d'échelle et de partage des risques qui sont cruciaux pour le développement des technologies, ainsi que la puissance réglementaire et le poids commercial de l'Union à l'échelle mondiale. Elle donne également une taille critique pour engager la coopération ou la compétition avec des puissances comme les États-Unis ou la Chine. Par exemple, le fait que l'UE reste une puissance commerciale et réglementaire incontournable crée une base de coopération avec les États-Unis. Ceux-ci ont en effet intérêt à intégrer la dimension technologique pour rééquilibrer la relation commerciale avec l'UE. L'inauguration par l'UE et les États-Unis du Conseil du commerce et des technologies en septembre 2021 en est la concrétisation. Un équivalent militaire pourrait du reste être créé entre les États-Unis et la coopération structurée permanente européenne en matière de défense, si celle-ci acquérait une ambition suffisante aux yeux des États-Unis en cohérence avec les discussions récentes entre les États-Unis et la France sur le développement de la défense européenne.

137

Mais pour que l'Europe devienne une puissance technologique capable de préserver ses intérêts dans le monde actuel, il faut qu'elle s'en donne les moyens (y compris en termes de commande et d'investissement publics) et qu'elle favorise le développement des écosystèmes nécessaires en associant le secteur privé (par exemple en matière de capital risque, sous-développé dans l'UE). Ceci suppose en retour de dépasser les politiques industrielles nationales pour définir une stratégie européenne en matière de souveraineté technologique, ce qui est souvent la difficulté sur lequel les projets technologiques européens achoppent. En ce sens, la souveraineté technologique européenne est un paradoxe : nous devons investir ensemble et utiliser l'atout de notre marché intérieur – autrement dit assumer notre interdépendance – si nous voulons accroître les chances de ne pas dépendre du reste du monde. Les Européens le reconnaissent : ainsi, deux tiers d'entre eux sont favorables à un marché unique du numé-

17. Voir Alessandro Giovannini, Jean-François Jamet, Francesco Mongelli, « Investir en Europe : une stratégie d'ensemble », in Thierry Chopin et Michel Foucher (dir.), *L'État de l'Union – Rapport Schuman sur l'Europe 2017*, Éditions Lignes de repères, 2017, p. 67-75.

rique¹⁸. Et avec la pandémie, ils ont pris conscience des bénéfices d'une production européenne qui peut être partagée en cas de crise, mais ils ont aussi découvert l'étendue des fragilités actuelles.

L'intérêt de l'opinion publique européenne pour la technologie et les sciences est un facteur encourageant. L'enquête Eurobaromètre¹⁹ montre que l'intérêt des habitants de l'UE pour les questions scientifiques et technologiques est plus fort que pour l'art et la culture, la politique ou les nouvelles sportives. 86 % pensent que l'influence de la science et de la technologie sur la société est positive. Les Européens soulignent aussi l'importance de ne pas s'isoler : 70 % considèrent que la coopération avec le reste du monde dans le domaine des sciences et des technologies est essentielle.

Principaux défis pour la PFUE et propositions

Faire un travail de pédagogie

La PFUE a tout d'abord un rôle pédagogique à assumer à la fois aux niveaux français et européen :

- Au niveau français pour expliquer pourquoi l'échelon européen est nécessaire et pourquoi une « souveraineté technologique européenne » n'est pas la dissolution de l'indépendance française mais le complément et le renforcement nécessaire des instruments de souveraineté nationaux.
- Au niveau européen pour convaincre que l'agenda technologique européen n'est pas la seule promotion des intérêts industriels et stratégiques français ou un protectionnisme par d'autres moyens, mais aussi qu'il ne progressera pas suffisamment sur la base de la seule addition de politiques industrielles nationales. Pour cela, il lui faudra faire partager au sein du Conseil un état des lieux de la situation technologique de l'Union dans le cadre de ses relations extérieures, d'un point de vue défensif (technologies critiques existantes pour lesquelles l'Union dépend d'acteurs extérieurs, est en retard ou risque de décrocher), offensif (identification des atouts technologiques de l'UE – c'est-à-dire des secteurs où elle est à la frontière technologique et est bien placée pour y rester – et prospectif (technologies à fort potentiel en développement rapide) en s'appuyant sur la Commission et l'observatoire des technologies essentielles qu'elle vient de créer.

Les éléments de cadrage présentés dans la première partie de ce chapitre peuvent aider à faire cette pédagogie.

18. Eurobaromètre standard 95, printemps 2021.

19. *European Citizens' Knowledge and Attitudes Towards Science and Technology*, Eurobaromètre special 516, septembre 2021.

Définir des priorités

Dans le temps imparti à la PFUE, il sera nécessaire de définir des priorités pour l'Union à court, moyen et long termes et d'adapter les efforts de la PFUE à ces différents horizons :

- Les objectifs de court terme, c'est-à-dire la réponse aux sujets brûlants qui ont un fort volet technologique : contribution à la lutte contre la pandémie et à la vaccination à l'échelle mondiale (condition nécessaire pour lever les contraintes de production qui risquent de gripper la reprise à l'échelle mondiale), réponse d'urgence à la crise énergétique et aux pénuries de composants technologiques (qui impactent le quotidien des Européens et des entreprises européennes et peuvent également entraver la reprise), ligne pour la diplomatie technologique de l'Union²⁰, réponse aux stratégies agressives des acteurs étatiques ou quasi étatiques (attaques cybernétiques, acquisition et transferts de technologies européennes).
- Les objectifs de moyen-long termes : ramener l'Union européenne à la frontière technologique numérique, repousser la frontière des technologies vertes, accroître l'ambition européenne en matière de technologie de défense et de sécurité, renforcer le financement public et privé européen de l'innovation, remédier aux dépendances technologiques européennes.

139

Faire progresser les initiatives de la Commission sur ces priorités

Le discours sur l'état de l'Union d'Ursula von der Leyen le 15 septembre 2021 a mis en avant « l'importance d'investir dans notre souveraineté technologique européenne ». Avec la lettre d'intention publiée à cette occasion, il a mis les sujets technologiques au cœur des priorités de la Commission européenne pour l'année à venir. Il appartiendra à la présidence française de les faire progresser :

- Accélérer la vaccination mondiale
 - Au-delà de ses exportations et de ses dons, l'Union européenne pourrait soutenir le développement de capacités de production vaccinales dans le cadre de hub régionaux dans les régions du monde qui n'en disposent pas suffisamment, comme en Afrique.
- Promouvoir le rôle de l'Union comme acteur numérique
 - Au-delà du certificat numérique, il sera important de faire progresser rapidement le projet d'identité numérique européenne, pour

20. Sur ce point Alice Pannier, « Europe in the Geopolitics of Technology: Connecting the Internal and External Dimensions », *Briefings de l'IFRI*, 9 avril 2021.

laquelle la Commission a présenté en juin 2021 une proposition de règlement. Une identité numérique européenne (accessible par un portefeuille numérique) aurait un impact tangible dans la vie des Européens et permettrait de nombreuses autres innovations en matière d'e-administration, d'authentification et de sécurité en ligne (par exemple pour les services bancaires et de paiement) ou lorsque l'identité est contrôlée (par exemple dans les aéroports). Il permettrait en outre de créer des synergies avec d'autres initiatives comme l'euro numérique.

- Investir dans la technologie.
 - Sur ce point, la bonne mise en œuvre du Plan de relance sera un outil important. Il est néanmoins à noter que la défense en est largement absente et que le budget consacré au Fonds européen de défense est en deçà des ambitions initiales. Ceci est problématique compte tenu de l'importance du volet de défense et de sécurité pour le développement de la souveraineté technologique européenne et pour sa crédibilité comme partenaire technologique pour les États-Unis.
 - La nécessité d'investir plus dans la technologie que par le passé devrait être prise en compte dans la révision du Pacte de stabilité et de croissance (compte tenu de la contribution de ces investissements à la croissance potentielle et donc à la soutenabilité de la dette publique et à la réduction des divergences économiques).
 - La Commission a développé une boussole numérique, visant à créer les conditions et les écosystèmes nécessaires au développement de l'économie numérique. Il conviendra notamment de faire démarrer les projets plurinationaux (par exemple sur les infrastructures des données, les processeurs à basse consommation, la 5G, le calcul à haute performance, la communication quantique sécurisée, l'administration publique numérique, la chaîne de blocs) et les partenariats internationaux (sur la 6G, les technologies quantiques et les technologies vertes) envisagés.
- Réglementer les grandes entreprises de technologie et remédier aux vides réglementaires dus à l'émergence de nouvelles technologies.
 - Sur ce point, il conviendra de faire progresser les propositions de règlements présentés par la Commission dans le domaine de l'intelligence artificielle ou encore de la finance numérique²¹.
 - Une réflexion devrait également être conduite sur un modèle intégré de supervision des grandes entreprises de technologie, qui requiert une collaboration accrue entre les autorités compétentes par

21. Voir sur ce point la partie 1 de ce rapport sur la « Relance ».

exemple dans le domaine de la concurrence, de la stabilité financière, de la fiscalité, de la sécurité ou de la protection des données. Pour faciliter la mise en œuvre de la réglementation européenne, la supervision de leurs activités, la protection des données et s'assurer que leurs activités bénéficient au développement d'écosystèmes technologiques européens (plutôt qu'elles n'affaiblissent la concurrence ou qu'elles ne réduisent les entreprises européennes à l'état de sous-traitants), il conviendrait de définir le périmètre des activités de ces grandes entreprises de technologie qui devraient être localisées dans des filiales européennes²².

- Répondre aux pénuries de composant technologiques essentiels
 - La pénurie de semi-conducteurs a mis en avant la dépendance européenne en matière de microprocesseurs. Il conviendra de lancer rapidement le projet de la Commission de créer un écosystème européen des semi-conducteurs (*European Chips Act*).
 - Une approche similaire devrait être adaptée pour les autres composants technologiques pour lesquels l'Union est ou pourrait se trouver en situation de dépendance.
- Développer la composante technologique de l'Europe de la défense
 - Il conviendra de pousser la Commission à développer une feuille de route sur les technologies de sécurité et de défense ambitieuse, pour concrétiser l'ambition qu'elle affiche de développer des plateformes communes (comme en matière de drones) et de promouvoir le *designed/made in Europe* (la Commission envisage une exonération de TVA pour les achats d'équipements de défense développés et produits en Europe). Sur ce dernier point, le récent accord entre la France et la Grèce suggère que des engagements de défense mutuelle crédibles pourraient faciliter l'adoption des technologies européennes par les Européens.
- Approfondir la politique de cyberdéfense européenne
 - La Commission souhaite développer des normes de cyberdéfense communes. Il est néanmoins essentiel de développer des mécanismes de défense communs réunissant les acteurs publics et privés dans chaque secteur de l'économie européenne. L'initiative de partage de l'information et de l'intelligence cybernétique lancée par le Conseil européen de cyber-résilience qui réunit les acteurs publics et privés des infrastructures financières européennes en est un exemple concret qui pourrait inspirer d'autres secteurs.

22. Voir également Andre Loesekrug-Pietri, Jean-Hervé Lorenzi, Thierry Vandewalle, « Souveraineté numérique : il faut être audacieux et européaniser les GAFAM », *Le Grand Continent*, 23 mars 2021.

- Adapter les politiques horizontales aux défis technologiques actuels.
 - Le réexamen de la politique de concurrence prévu par la Commission peut jouer un rôle important, notamment en réponse au défi des GAFA et aux pratiques de subvention masquées et d'acquisitions de technologie par la Chine qui sont incompatibles avec une concurrence loyale. Elle pourrait en outre signaler une ouverture à la formation de consortia/joint-ventures de nature à créer des capacités technologiques européennes de premier plan là où l'Europe est absente ou en retard (ce qui serait de nature pro-concurrentielle). Ceci serait cohérent avec la révision en cours des règles en matière d'aides d'État en faveur des projets importants d'intérêt européen commun (des projets de ce type ont déjà été lancés dans le domaine des micropuces, des batteries et des infrastructures de données).
 - En matière de politique industrielle, il serait important de surveiller de façon continue la résilience et les dépendances technologiques des chaînes de valeurs européennes à l'échelle mondiale, en vue notamment d'attirer l'attention de l'industrie sur les vulnérabilités existantes et de l'inciter à y remédier²³. Ce travail pourrait être conduit par l'observatoire des technologies essentielles de l'UE dont la Commission a annoncé la création en son sein. Il conviendrait en outre d'envisager un outil européen de prise de participation allant au-delà de ce que la Banque européenne d'investissement (BEI) peut faire à l'heure actuelle, sur le modèle des agences de participation ou banques d'investissement nationales (cela pourrait d'ailleurs se faire dans un premier temps sous la forme d'une joint-venture de ces agences de participations que pourrait héberger la BEI).
 - Dans les négociations commerciales, la coopération en matière de technologie devrait prendre une importance croissante : des clauses de sauvegarde pourraient être incluses dans les accords commerciaux signés par l'UE pour conditionner l'application de ces accords à des engagements en matière technologique (par exemple concernant le règlement des différends en matière de propriété intellectuelle ou de restrictions à l'exportation). La France pourrait en outre proposer la création d'un équivalent en matière de technologies de défense et de sécurité du Conseil du commerce et des technologies créées par l'UE et les États-Unis (ou une extension de celui-ci aux questions de défense et de sécurité).
 - En matière de formation, il sera important de donner un contenu opérationnel à la proposition de recommandation à venir sur l'amélio-

23. Ce travail pourrait s'inspirer, notamment d'un point de vue méthodologique, de celui réalisé par Xavier Jaravel et Isabelle Méjean pour la France dans « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 64, avril 2021.

ration de l'enseignement des compétences numériques, qui pourrait être élargie à l'enseignement des technologies plus généralement.

La crise énergétique actuelle souligne aussi la nécessité de répondre à la dépendance aux sources d'énergie importées. Au-delà des mesures de court/moyen terme envisageables pour pallier ces vulnérabilités (stocks stratégiques européens, fonds de solidarité, etc.), il conviendra d'adopter une stratégie européenne ambitieuse²⁴ pour le développement et l'adoption de technologies permettant de promouvoir l'indépendance énergétique européenne et de contribuer à répondre à l'urgence environnementale au niveau mondial. Ceci concerne notamment les technologies de production, de stockage et de consommation d'énergie.

Priorité devrait en outre être donnée au développement des conditions financières plus favorables à l'innovation en Europe. Ceci suppose des marchés plus développés (particulièrement en matière de capital risque), intégrés (ce qui suppose de renforcer la connectivité des centres financiers européens entre eux et avec les clients potentiels dans le monde entier), performants (la rapidité des flux de données étant de plus en plus critique, la compétitivité des centres financiers européens et leur connectivité dépend d'infrastructures ultraperformantes par exemple en matière de fibre optique) et indépendants (ce qui suppose notamment le développement des capacités en matière de compensation)²⁵.

143

Les défis européens dans ces secteurs stratégiques doivent de plus être replacés dans le contexte d'une relation euro-chinoise asymétrique qui impose une forte pression sur ces industries en plein développement dans lesquelles les transferts technologiques suscitent parfois des craintes légitimes.

2.2. LES RELATIONS UE/CHINE : ENJEUX ET POSITIONNEMENTS STRATÉGIQUES

Les développements qui suivent proposent une réflexion sur l'état des relations entre l'Union européenne (UE), les États membres et leurs acteurs industriels avec la Chine. Ils traitent des enjeux technologiques et industriels et sont inspirés d'une expérience de terrain. L'objectif n'est pas ici de définir des questions d'ordre diplomatique ou politique – par ailleurs nécessaires et qui pourraient découler mécaniquement d'un possible repositionnement stratégique – mais de donner des éléments de compré-

24. Voir également sur ce point Marc-Antoine Eyl-Mazzega, « Technologies bas carbone : piliers de l'autonomie française et européenne », *L'ENA hors les murs*, n° 506, juin 2021.

25. Voir également sur ce point la partie 1 sur la « Relance ».

hension sur le déséquilibre existant entre les deux blocs et des pistes de solutions qui permettraient à l'UE de s'adapter.

Éléments de contexte

Éléments de contexte par rapport à l'état de la situation

Il convient tout d'abord de délimiter les enjeux traités dans ces développements :

- Enjeux technologiques : comment l'Europe peut-elle se positionner dans la compétition technologique face à un partenaire-adversaire qui ne se contente plus de copier pour produire à moindre coût mais qui envisage de prendre la tête dans presque tous les domaines ? En particulier, comment rester technologiquement à la pointe alors que la Chine a déjà dans certains domaines une longueur d'avance (e-mobilité ou 5G par exemple) ?
- Enjeux industriels : comment l'Europe peut-elle se protéger de la stratégie chinoise, qui n'a pas totalement abandonné la copie ou les transferts technologiques, mais y a ajouté l'innovation et une confiance en soi prononcée en matière commerciale.

144

Faire face à ces nouveaux défis impose de répondre à plusieurs questions : comment la Chine s'y prend-elle concrètement ? Quelles sont les méthodes que l'Europe pourrait également utiliser ? Quelle attitude industrielle doit-elle adopter ou développer plus avant ?

Les deux aspects de ces réflexions (protection de nos technologies et acquisition de nouvelles) ne sont par ailleurs pas exclusifs et peuvent se nourrir l'un de l'autre. En effet, à la suite de la pandémie de Covid, beaucoup en Europe semblent avoir pris conscience des faiblesses d'un modèle qui s'appuie sur une chaîne d'approvisionnement souvent concentrée en un seul point et du besoin d'un changement stratégique industriel. Même si l'exemple le plus abondamment cité – celui des semi-conducteurs – concerne Taiwan, la dépendance de l'industrie européenne à l'égard de l'industrie chinoise est flagrante (il s'agit du deuxième partenaire commercial de l'Union) et les grandes lignes de la réponse à apporter à la Chine – poursuivre une coopération avec le partenaire stratégique tout en défendant ses intérêts face au rival systémique – sont connues.

La Chine s'est organisée ces vingt dernières années pour rattraper son retard industriel et si les années 2000 étaient propices aux joint-ventures, celles-ci étaient surtout un moyen pour la Chine d'acquérir un savoir occidental qu'elle comptait reproduire chez ses propres entreprises. Ainsi, Peugeot avait établi avec l'entreprise chinoise Dongfeng une joint-ven-

ture nommée DPCA. Aujourd'hui, la direction de Peugeot a le sentiment amer que cette usine DPCA était une usine de formation : leurs meilleurs ouvriers sont ensuite partis dans les usines Dongfeng.

Un point récent permet d'illustrer l'essence de la relation actuelle avec la Chine : il s'agit de l'accord d'investissement UE-Chine de décembre 2020. D'un point de vue stratégique, cet accord va probablement dans la bonne direction en incitant la Chine à s'ouvrir et à jouer davantage avec les mêmes règles. Cependant, il montre malgré tout aussi à quel point l'UE «joue le jeu» du libéralisme quand la Chine se réserve encore le droit de protéger certains secteurs de son activité. Cette position avait peut-être du sens lorsque le retard de la Chine était tel qu'une économie totalement ouverte aurait laissé le champ libre à une invasion industrielle de l'Occident, mais les temps ont changé et dans bien des domaines, c'est maintenant la Chine qui est en avance dans l'Europe et qui profite de ce déséquilibre, non pas pour protéger son industrie, mais pour prendre de l'avance par rapport à ses concurrents.

Actuellement, les transferts de technologie d'Europe en Chine (par des JV) ou en Europe directement (par l'acquisition d'entreprises) se poursuivent. Nous pouvons observer que les entreprises et l'administration en Chine poussent à la création de partenariats avec les entreprises européennes faisant clairement référence aux transferts technologiques. Ces JV sont même présentées comme ayant un double intérêt pour les Européens : elles permettent à une entreprise d'entrer plus rapidement sur le marché chinois en profitant du réseau de production et de distribution du partenaire chinois (c'est en effet moins compliqué que de se lancer seul sur un nouveau marché) et, en outre, elles sont censées protéger davantage de la copie, qui de toute façon arrivera dès que le nouveau produit sera sur le marché chinois. D'un autre côté, ces mêmes entreprises chinoises ont une attitude opportuniste et, tout en essayant de créer un partenariat avec une firme européenne, regardent son acquisition (en général plus coûteuse et plus compliquée) comme une alternative viable.

145

Éléments de contexte par rapport aux évolutions et perspectives possibles d'ici la PFUE

L'arrivée d'entreprises chinoises sur le marché européen est un phénomène actuel qui pourrait être amené à se renforcer. Historiquement, les Chinois ont été plutôt frileux à l'idée de vendre en Europe. Il y a quelques années, Huawei a ouvert une porte en s'imposant comme l'égale en Europe des champions de la technologie de pointe. Il ne s'agit pas d'un cas isolé, même si, dans certains cas, comme l'e-mobilité, les champions ne sont pas encore définis. NIO a développé son marché en Chine ces dernières

années et s'implante désormais en Norvège, qui sera son point de départ européen. Le reste de l'Europe est déjà sur leur feuille de route. Pour d'autres domaines, comme la robotique, les Chinois ne craignent pas de venir défier les principaux concurrents européens. Siasun, par exemple, est sur le point de s'installer à Berlin. Huawei, toujours, développe ses réseaux en Europe pour vendre non plus des téléphones mais des services industriels et des infrastructures informatiques. Ces arrivées de nouveaux acteurs sur le marché européen pourraient continuer d'ici la PFUE. Cet aspect n'est pas lié à la crise du Covid mais à une certaine maturité technologique que la Chine avait atteinte dans certains domaines avant la crise.

S'il est impossible de dire ce que la crise du Covid va induire dans les prochains mois, il reste possible qu'une « offensive » chinoise se produise sur le plan des acquisitions, ou soit en cours d'exécution. Plusieurs industriels chinois (qui ont déjà conclu de nouvelles JV) ont l'intention d'acheter des entreprises européennes ayant souffert de la crise. Ces acquisitions offrent un triple avantage : elles offrent une occasion d'acheter à moindre coût une entreprise en parfait état et souvent innovante (en faillite uniquement du fait de la crise et non de mauvaises performances), elles permettent en outre de combler d'éventuelles lacunes technologiques et d'améliorer le niveau de la firme chinoise et enfin elles offrent pour la firme chinoise une porte d'entrée dans le marché européen.

146

Les entreprises chinoises qui développent de tels projets d'acquisition sont aussi conscientes que l'UE a mis, ou va mettre en place, des mécanismes de contrôle des investissements étrangers. Il convient de s'assurer que ces mécanismes anticiperont les potentiels contournements (notamment en exigeant que le capital des entités contrôlantes soit déclaré en remontant jusqu'aux sociétés mères afin de savoir qui se cache derrière quelle entité, sur le modèle de ce qui se fait déjà dans le contrôle européen des concentrations ou dans le contrôle français des investissements étrangers).

D'un point de vue stratégique, peut également changer d'ici la PFUE la position de la Chine par rapport à l'UE dans son ensemble et par rapport aux pays dans leur individualité. Il semble en effet clair qu'une prise de conscience s'est produite et, selon diverses sources, l'UE se prépare à mettre en place sa « souveraineté technologique », terme qui recouvre à la fois la souveraineté dans le sens de choix non influencés de nos stratégies, mais aussi, en un certain sens, l'indépendance européenne (donc développer nos technologies à venir sans avoir à dépendre de la Chine, notamment dans le domaine de l'Internet des objets). Un tel mouvement en Europe ne peut que susciter chez la Chine au mieux une défiance, au pire la crainte d'une menace. Malgré l'image conquérante affichée par le PCC, le gouvernement chinois est tout de même sous pression. La reprise exceptionnelle que la Chine connaît est

surtout un rebond de la crise et le moteur économique chinois (les exportations) est surtout porté par la crise du Covid qui persiste ailleurs, entraînant une demande en matériel médical (masques, puis tests) qui n'est par nature pas censée rester pérenne. Les industries historiques tournent, elles, à bas régime et l'immense marché intérieur ne leur suffit pas.

Tout projet européen visant à réduire la part des exportations chinoises et l'objectif de domination que la Chine s'est fixé (c'est aussi vers cela que tendrait une autonomie industrielle européenne plus grande) va forcément tendre la situation actuelle en Chine et la pousser à réagir. Il est cependant impossible de dire avec certitude quelle sera cette réaction mais deux voies sont à envisager.

D'un côté, la Chine peut jouer la carte industrielle et prendre des mesures répondant aux nôtres qui auront pour but de rendre notre chemin vers l'autonomie plus compliqué ; pensons à la diplomatie du masque que la Chine a pu mettre en œuvre en 2020 lorsque la demande était désespérément élevée partout dans le monde : on peut tout à fait imaginer que la Chine, pour montrer son caractère incontournable, se mette à distribuer au compte-gouttes les produits dont les industries européennes ont besoin.

De l'autre, comme elle y est habituée, la Chine profitera aussi du manque d'unité de l'Union européenne et cherchera à conclure des accords bilatéraux. La deuxième facette de cette politique chinoise n'est pas nouvelle et risque de continuer à se produire d'ici la PFUE et au-delà. Elle appelle, plus qu'une réaction envers la Chine, une introspection des pays de l'UE et un dépassement des rivalités interétatiques existantes ou bien encore la remise en cause du principe d'unanimité pour certaines décisions. Bien qu'essentielle, cette réflexion dépasse le cadre de ces développements.

Pour ce qui est de l'attitude à adopter envers de possibles évolutions de la position industrielle chinoise, il faudra réagir en fonction du positionnement chinois. Un travail de scénarisation des possibles réactions chinoises serait pour cela judicieux mais, encore une fois, dépasse le périmètre de ces développements.

Principales questions pour la PFUE

L'un des défis posés par le *statu quo* est la non-réponse que l'UE apporte à une stratégie chinoise assumée et connue d'accaparement des technologies et des parts de marché occidentales (le *Go Out*). Un paradoxe est que les collaborations avec des entreprises chinoises sont un risque pour les technologies des entreprises européennes, mais elles sont aussi un élément inévitable de leur développement sur ce marché. Bien que les JV ne soient plus obligatoires, elles sont tout de même un raccourci utile

pour pénétrer le marché chinois – plutôt que de construire une présence sur un marché difficile, il vaut mieux se « marier » à une entreprise locale déjà bien implantée. Mais cela a un coût : partage de technologie (voulu ou non) et ouverture de sa propre position en Europe. La question se pose par ailleurs aussi en Europe, où les différents pays ont des intérêts parfois très divergents.

Les grandes questions découlant d'une autonomisation de l'UE sur le plan technologique et industriel sont les suivantes :

- Comment protéger nos innovations et nos technologies ?
- Comment acquérir de nouvelles/meilleures technologies ?
- Comment, aussi, continuer à tirer parti économiquement de la relation avec la Chine ?

Une quatrième question vient en corollaire de celles qui précèdent : comment l'UE peut-elle arriver à parler d'une seule voix dans des domaines où les États membres eux-mêmes sont en compétition (ou ont des intérêts divergents) ?

Les opinions publiques sont en général plutôt hostiles envers la Chine (son manque de démocratie lui est reproché ; de plus une bonne part de la population reste convaincue que la Chine est responsable de la crise du Covid et qu'elle en profite), ce qui devrait être un atout. Toute décision allant dans le sens d'une plus grande souveraineté européenne devrait en toute logique être bien reçue. Les inquiétudes tiendraient éventuellement plus aux possibles conséquences des décisions européennes.

Propositions

Plutôt que de diviser les propositions en fonction de la question à laquelle elles répondent, il est préférable de les exposer de façon indifférenciée car elles touchent souvent plusieurs aspects.

L'esprit est de répondre aux pratiques qu'utilisent les Chinois pour leur industrie, donc de partir du principe que la Chine est un concurrent et de définir les limites de ce qu'il convient de leur concéder (et pour quelle contrepartie).

Le problème se situe en partie dans le fait que les transferts de technologie se passent au niveau d'acteurs privés européens qui sont libres de lier les alliances avec qui ils veulent. Les entreprises occidentales sont très au courant des risques liés à une JV, mais l'appât du marché chinois reste prioritaire pour elles.

Une possibilité serait que l'UE définisse des industries stratégiques (armement bien entendu, mais aussi tout ce qui a trait aux industries por-

teuses et non encore réellement développées, comme l'hydrogène) pour lesquelles un droit de regard de l'UE (au minimum) ou une interdiction (au maximum) des transferts et partenariats à l'étranger serait mise en place. Lorsqu'ils sont autorisés, les partenariats doivent au moins garantir une protection des technologies européennes et au mieux permettre à l'Europe de se mettre à niveau.

Actuellement, un tel contrôle pour des motifs stratégiques se limite aux investissements directs étrangers et n'est opérant qu'au niveau national (14 États membres disposent ainsi d'un régime de contrôle préalable dans certains secteurs stratégiques). Ces régimes nationaux font depuis peu l'organisation d'une coordination *a minima* dans le cadre du Règlement 2019/452, ce qui est un pas dans la bonne direction. Il serait cependant préférable qu'un tel contrôle soit centralisé à la Commission européenne afin d'éviter des divergences dans sa mise en œuvre au sein de l'Union (certains États membres n'étant d'ailleurs pas pourvus d'une telle protection). Cela aurait également l'avantage de provoquer un nécessaire débat au niveau européen sur les secteurs qu'il convient de qualifier de stratégiques afin d'y mettre en place ce contrôle renforcé. Il convient cependant de garder en tête que les États membres ne partageront pas facilement leurs prérogatives en matière de sécurité publique et que la création d'un «réseau européen des autorités de protection stratégique» sur le modèle du réseau européen de concurrence est un projet devant être conçu sur le long terme dans la mesure où de fortes réticences sont à anticiper.

149

Une telle liste d'industries stratégiques pourrait aussi servir en Europe pour sensibiliser les entreprises européennes sur le sujet des partenariats avec les entreprises chinoises pour s'établir en Chine, qui ne sont pas sans présenter des risques à moyen-long termes en matière de transfert technologique. Symétriquement, il convient également de tenter d'inciter les entreprises chinoises (telles Huawei ou des industriels dans l'e-mobilité, comme NIO, qui a déjà une grande expérience dans le domaine de l'infrastructure de changement de batteries) à trouver un partenaire industriel européen pour pouvoir s'implanter en Europe. Par exemple, Huawei cherche activement à s'implanter en Europe pour fournir des infrastructures (5G, structures informatiques pour les entreprises incluant des services de big data) et à se positionner sur le marché à venir de l'Internet des objets. L'hypothèse d'une association avec une ou plusieurs entreprises européennes des secteurs concernés permettrait de fixer un cadre de coopération claire par le biais de la gouvernance de la JV. La production des produits (puces, processeurs, logiciels...) pourrait aussi être préférablement réalisée en Europe dans les usines de la JV à créer.

Une autre possibilité serait de légiférer au niveau européen pour explicitement verrouiller ces secteurs stratégiques sauf approbation préalable par un organisme européen (et cela pour toute opération économique, de l'investissement à la coopération). Ce serait là une solution plus drastique qui relèverait davantage de la régulation sectorielle des domaines stratégiques envisagés et nécessiterait une réflexion au cas par cas.

La faisabilité de telles mesures requiert une unité entre les pays européens au niveau politique (vouloir mettre en place cette mesure et s'y tenir) et opérationnel (s'accorder entre les différents industriels nationaux). Selon l'industrie concernée, il se peut qu'un État ralentisse ou bloque l'initiative. Pour les industries où l'Europe est en retard, cependant, il devrait être moins difficile de trouver un compromis entre les États.

Une telle organisation offrirait quelques avantages :

- Contrôle de la bonne utilisation des données relevées par la compagnie chinoise en Europe ;
- Dans certains domaines sensibles l'assurance plus poussée que le groupe n'importe pas de technologies cachées, car la partie européenne aurait un accès complet à tout ce qui sortirait sur le marché ;
- Risque limité de se faire voler des technologies européennes quand le groupe chinois est en avance sur ses compétiteurs européens (pas de réelle technologie à venir chercher) ;
- Opportunité pour les entreprises européennes d'acquérir elles-mêmes des technologies là où elles sont encore en retard ;
- La mesure se décline facilement pour nombre d'industries (au-delà de Huawei, il est tout à fait envisageable que les entreprises chinoises à la pointe dans l'e-mobilité et désireuses de s'implanter en Europe aient à partager leurs projets avec Volkswagen, PSA et autres constructeurs) ;
- L'avantage est également à voir du point de vue de la communication politique, spécialement dans un contexte de tension des blocs les uns envers les autres. Au-delà du « *Europe first* », l'UE se protégerait tout en ouvrant son marché à la concurrence. Protection des technologies sans protectionnisme, tous les acteurs industriels seraient les bienvenus en Europe à condition d'y agir en toute transparence. Il n'est nullement question ici de favoriser les entreprises européennes mais de permettre à tout le monde de jouer à égalité ;
- Enfin, d'un point de vue des relations diplomatiques, la Chine a elle-même mis en place de tels mécanismes pour ses industries stratégiques et ne pourrait donc pas vraiment critiquer un tel mouvement européen.

Les risques liés à une telle proposition sont tout d'abord d'ordre interne : les différents États membres devront s'aligner pour offrir un front commun et il est à craindre soit qu'un État fasse cavalier seul et mette la mesure en péril en refusant d'y participer, soit que l'UE se fige dans des négociations trop longues. Ici encore un consensus plutôt qu'une unanimité entre les États est peut-être plus efficace.

Le risque pourrait également être, sur le long terme et pour certaines technologies, du développement de deux standards technologiques différents entre l'UE et la Chine. Souvent, en effet, les Chinois recommandent de ne pas créer de partenariat pour leur dernière technologie mais pour l'avant-dernière (pour conserver son avantage en cas de copie). Il se peut tout à fait que l'entreprise chinoise, bien que produisant en Europe, développe une recherche et développement spécifique à ses activités européennes.

Du point de vue extérieur, le risque est peut-être que la Chine durcisse sa position au niveau de ses propres secteurs clés, en compliquant l'implantation d'entreprises européennes pour les industries déjà ouvertes. Le risque est ici une tension du protectionnisme chinois, mais il est tout de même limité par le besoin de concurrence qui existe de plus en plus en Chine.

Pour ce qui est des acquisitions d'entreprises par des investisseurs chinois, des mécanismes de contrôle commencent à être mis en place par le biais de la proposition de règlement faite par la Commission sur les subventions étrangères. En effet, une section de ce règlement à venir aborde le sujet des concentrations subventionnées (par l'argent public étranger mais aussi par des fonds venus de « toute entité privée dont les actes peuvent être attribués au pays tiers, compte tenu de l'ensemble des circonstances pertinentes », ce qui vise implicitement les grandes entreprises chinoises). Dans la mesure où il s'agit d'un instrument nouveau et non mis en œuvre, il est difficile d'évaluer son efficacité. Il n'en reste pas moins que cette initiative va dans le bon sens et devrait être soutenue sans ambiguïté lors de la PFUE. Les discussions qui ne manqueront pas d'advenir sur ce texte devront prendre en compte la nécessité de préserver l'effectivité de ce nouvel outil et de s'assurer que les meilleures dispositions ont été prises contre les contournements et dissimulations.

PARTIE 3

L'EUROPE ET LES EUROPÉENS [« APPARTENANCE »]

Le succès de la relance tout comme la crédibilité de la puissance européenne sont directement liés à la capacité des États membres à faire front commun. Une telle solidarité n'est cependant politiquement soutenable que si les peuples européens replacent leur propre intérêt dans un ensemble plus vaste, ce qui requiert un sentiment d'appartenance à l'espace européen. Ce sentiment d'appartenance recouvre tant une dimension culturelle que civique et n'a de sens que si une profonde réflexion est également menée sur les limites spatiales de l'Europe. Ce n'est qu'après qu'il sera possible de répondre à une question essentielle dans un processus comme celui de l'intégration européenne : « qui sommes-nous ? »

1. SENTIMENT D'APPARTENANCE OU IDENTIFICATION ACTIVE ?

Les développements qui suivent traitent des enjeux de l'appartenance en Europe, sujet évidemment trop vaste pour espérer livrer un quelconque panorama exhaustif. Les réflexions qui suivent consisteront plutôt à souligner les arguments qui nous paraissent les plus *utiles* pour la réflexion des autorités françaises dans une première partie, et dans une seconde à formuler des propositions *particulières* sur le sujet.

Ce chapitre ne traite pas directement de politique économique et sociale, abordée par des experts plus qualifiés dans d'autres analyses spécifiques du Comité. Il semble cependant évident que la clé d'un renforcement du sentiment d'appartenance à l'Europe en général et à l'UE en particulier réside dans la démonstration tangible d'un esprit de solidarité pratiqué au niveau des États membres et des sociétés civiles, suivant le souhait prioritaire explicite des Européens selon plusieurs sondages concordants.

Par ailleurs, la fameuse dialectique unité/diversité, qui est une, sinon *la* donnée constitutive de l'expérience européenne, est trop connue en théorie – et trop riche en pratique – pour être ici analysée dans le détail. Notons simplement, en guise de mise en garde, que, par définition, une réflexion sur les moyens de renforcer *le* sentiment d'appartenance aura pour prémisses naturelles de présupposer sa possibilité même – « eurooptimisme » aujourd'hui loin d'être partagé.

Dernière remarque, il importe de distinguer entre un sentiment d'appartenance dont il sera surtout question ici (et dont l'emploi peut du reste s'avérer ambigu, entre les deux sens anglais de « belonging » et d'« affiliation », plus proche d'« identification »), et la dimension politique de l'appartenance à un espace commun de décision, qui fera l'objet de développements et de propositions spécifiques.

155

1.1. L'IMPORTANCE DES DIMENSIONS NARRATIVE ET CULTURELLE

Éléments de contexte par rapport à l'état de la situation

Le contexte général actuel, dominé par la pandémie au cours des dix-huit derniers mois, a fait prendre conscience de la solidarité nécessaire de l'Europe (avant celle de l'ensemble du monde...) et de l'importance de la libre circulation des personnes. L'histoire enseigne que toutes les consciences collectives sont nées ou ranimées par les guerres, même celle contre les virus : il faut donc tirer parti de l'épreuve présente pour faire avancer l'idée européenne.

Mais sans doute faut-il avant cela rappeler une banalité, et distinguer entre critères subjectifs ou critères objectivables d'une appartenance européenne d'une part, et un soutien politique affirmé ou au moins une identification à des degrés divers à l'UE d'autre part.

On peut à ce sujet souligner deux facteurs de « disruption » ou, plus simplement, de distorsion ou de décalage sur lesquels le politique pourrait ou devrait intervenir.

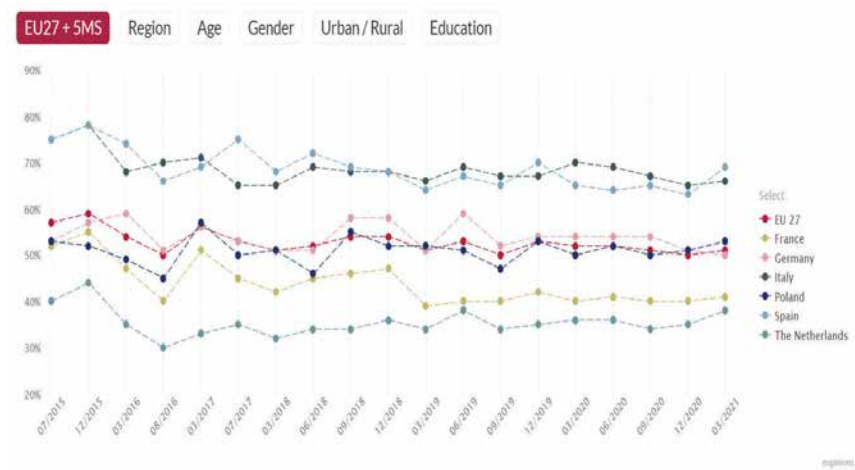
Premièrement : malgré une tendance marquée vers l'homogénéisation *objective* des conditions de vie et même des valeurs (voir les enquêtes sur les valeurs en Europe), il n'y a pas eu, comme résultante directe de l'intégration européenne ou en tant que phénomène historique concomitant, la construction d'un imaginaire commun (ou d'un « grand récit ») qui s'avère aujourd'hui nécessaire pour poursuivre sur la voie d'une plus grande « européisation ». Il ne suffit pas de constater que les différences objectives entre les différentes nations européennes ne sont pas plus profondes qu'entre diverses régions regroupées en une nation (Alsace, Bretagne ou Corse, par exemple) pour construire l'Europe. Les nations ont été construites autour d'un projet commun et d'une volonté politique. Ainsi, il a fallu des siècles pour que la conscience nationale soit intériorisée par les populations regroupées en une entité unique, la nation. De ce fait, alors que les nations européennes sont toutes des social-démocraties (même si les formes concrètes ne sont pas les mêmes dans le Nord et dans le Sud), ce qui les distingue des autres régimes du monde (Joe Biden fait des projets qui prennent implicitement exemple sur l'Europe), la *conscience* d'une communauté de vie et de destin entre les citoyens européens reste faible et sa manifestation, conditionnée à certains domaines et certains événements (par exemple les attentats islamistes des décennies passées sur le sol européen qui ont donné lieu à un affichage de solidarité de la part des autres sociétés européennes).

Deuxièmement : la distorsion entre une tendance à l'homogénéité objective et la conscience de cette homogénéité est redoublée par des clivages nouveaux ou anciens, apparus ou réapparus dans les premières années du ^{xxi}^e siècle : crise de la dette opposant – ou semblant opposer – le Nord et le Sud en deux blocs massifs ; défi de l'illibéralisme « anti-bruxellois » porté haut, mais sans exclusivité, par quelques pays d'Europe centrale depuis environ 15 ans.

Régulièrement mesurée, la popularité moyenne de l'UE est devenue plus faible, fragile et versatile au ^{xxi}^e siècle que ne l'était l'idée européenne dans les premières décennies de la construction européenne, notamment dans les années 1960 à 1980. Selon l'Eurobaromètre spécial 500 (« L'avenir de l'Europe », oct.-nov. 2020), 27 % des Européens d'aujourd'hui sont

favorables à l'UE *telle qu'elle a été réalisée* ; 45 % se disent *favorables mais critiques* quant à la manière dont elle a été réalisée. 21 % se rangent parmi les *sceptiques*, même s'ils admettent pouvoir changer d'avis. 5 % se disent résolument *opposés* à l'idée même d'union. Notons que les Français(es) apportent dans la période présente un soutien plus faible que la moyenne européenne, et surtout en baisse d'environ 10 points sur la séquence 2015-2021, à l'idée que « nous avons besoin de davantage d'intégration politique et économique en Europe » (figure 1)¹.

Figure 1 – « Avons-nous besoin de davantage d'intégration politique et économique en Europe ? »



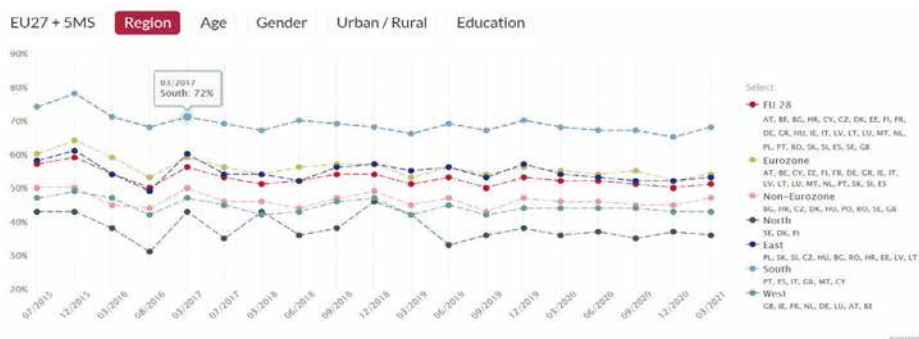
Source : Eupinions.

Les différences régionales évoquées plus haut peuvent, malgré des variations *de facto* fluctuantes au gré des dossiers, aisément prêter le flanc à une vision fixiste de l'Europe divisée en blocs essentialisés en raison de récurrences médiatisées : Nord vs Sud, Est vs Ouest (figure 2). Le clivage actuellement le plus profond, car résultant de l'addition de plusieurs facteurs, est sans doute celui qui oppose plusieurs pays d'Europe centrale (anciens « pays de l'Est ») aux restes des membres de l'UE et à « Bruxelles ». Mais les gouvernants hongrois, polonais et tchèques ne font que manifester de manière plus éclatante un problème qui concerne l'Europe tout entière et constitue un handicap fondamental. S'il est déjà difficile de susciter un imaginaire et une volonté commune entre les nations occidentales, la tâche est encore plus difficile et plus urgente dès lors

1. Voir les chiffres et graphiques publiés par Eupinions (Fondation Bertelsmann). Dernière consultation : mai 2021. Cf. Trends: Eupinions – Opinions, Moods and Preferences of European Citizens.

qu'un «grand récit» de la différence présente ces contrastes voire ces concurrences comme des données insurmontables – les opinions divergeant à ce sujet. Il suffit de rappeler que la crise de la dette concerna également l'Irlande, que les alternances ont bien lieu (comme en Slovaquie) et que par exemple la Pologne ne se résume pas au camp actuellement au pouvoir (battu après une première mandature en 2007). Autrement dit on ne saurait confondre dirigeants d'un État membre et société civile. Contrer ces récits simplificateurs constitue un enjeu qui requiert du politique un effort toujours répété et doit être pensé de manière proactive.

Figure 2 – « Avons-nous besoin de davantage d'intégration politique et économique en Europe ? » Réponses régionales



Source : Eupinions.

Si les critiques, fondamentales ou conjoncturelles, la désaffection, passagère ou durable, et les espoirs, définitivement déçus ou simplement suspendus, quant à l'Union et plus généralement au projet européen forment un arrière-plan fluctuant et évolutif du degré d'appartenance « mentale » des Européens à l'Europe, citons, sans exhaustivité, quatre dossiers essentiels dans la conjoncture actuelle.

Le besoin d'un récit commun

Le sentiment d'appartenance à l'UE à l'épreuve des confinements

À l'occasion de la crise actuelle, l'UE a sans doute *in fine* marqué des points, à l'image de l'accord sur le Plan de relance financier ; mais l'image d'une entité politique qui révélerait son efficacité surtout « quand elle improvise » (L. van Middelaar) demeure difficilement vendable. Après les marques récentes de cohésion, il reste encore et toujours à « transformer l'essai » sur le plan du sentiment d'appartenance.

Or, selon l'Eurobaromètre cité plus haut, élaboré en plein contexte du Covid-19, les deux éléments les plus utiles pour le futur de l'Europe sont « des niveaux de vie comparables » (pour 35 % des interrogés) et « une solidarité plus forte entre les États membres de l'UE » (pour 30 %), précédant même le souhait d'une politique de santé commune (25 %), et loin devant le sécuritaire (pour deux réponses maximum possibles). Sur ce plan, force est de reconnaître que, si le programme de relance économique et la perspective de sortie de crise sanitaire conduisent à un prudent regain d'optimisme (en septembre 2021), l'expérience de la pandémie et le spectacle, même bref et rapidement recadré, donné par les principaux responsables politiques – dont les plus pro-européens – durant le premier confinement de mars 2020 (fermeture unilatérale des frontières, diplomatie des masques, etc.) ont laissé des traces potentiellement durables en matière d'image. Du moins la pandémie a-t-elle replacé au centre des consciences (à la fois des citoyens et des dirigeants) la demande et la nécessité d'une plus grande solidarité européenne.

La Conférence sur l'avenir de l'Europe, lancée en mai 2021 avec un an de retard en raison des circonstances sanitaires, et dont les travaux doivent faire l'objet d'une restitution au printemps 2022, se situe dans ce contexte très particulier. Tentative originale d'une combinaison de démocratie représentative et de démocratie participative, elle recèle à la fois un double potentiel et un double risque. La plateforme numérique multilingue ouverte à la participation collaborative (dont la synthèse reposera sur l'emploi de l'intelligence artificielle) ainsi que les panels de citoyens (tirés au sort) débattant sur des grands thèmes prédéterminés ont pour objectif, malgré les interrogations inhérentes à ce type d'exercice, d'une part de rapprocher les acteurs institutionnels de l'UE des citoyens européens, d'autre part de faire émerger des propositions citoyennes plus « directes » censées impulser de nouvelles dynamiques (un tiers des membres des panels devant avoir moins de 26 ans). En effet, le désintérêt relatif des Européens s'explique par le fait que le mot « Europe » renvoie trop au mécanisme institutionnel. Autant qu'apprendre comment fonctionne la machine dans son

ensemble, il faut apprendre à quel niveau s'adresser pour telle ou telle question politique.

Comme semblent le confirmer les débuts modestes de la participation à ce jour sur la plateforme de la Commission européenne (quelques dizaines de milliers de participants *via* la plateforme numérique en septembre 2021), un premier risque, au moment des séances plénières qui ont débuté en septembre et qui constituent les moments forts de ce processus, pourrait résider, malgré tous ces efforts, soit dans une mobilisation en dessous des attentes, soit dans des déséquilibres flagrants dans l'usage de la plateforme. Le second risque politique réside dans la formulation de recommandations citoyennes exigeantes en matière de réformes institutionnelles, notamment en matière de gouvernance européenne, potentiels sujets de désaccords entre les États membres. À cela s'ajoutent les exercices menés par chaque État membre au niveau national, qui reflètent également des niveaux d'ambition variables.

Appartenances européennes post-Brexit

Le feuilleton du Brexit et le réajustement pour le moins heurté des relations post-Brexit (aux trois niveaux suivants : GB-UE, GB-États membres et entre « nations » britanniques) ont eu pour effet, comme l'ont quasi unanimement souligné les observateurs, de souder momentanément les 27 et de calmer les ardeurs des partisans des différents « exit ». Les conséquences de la sortie d'un État membre de longue date ne doivent cependant pas être minimisées car ce divorce sans précédent a révélé d'un coup la réversibilité du projet européen (introduite dans l'art. 50 TUE, mais non « conscientisée » jusqu'alors par le plus grand nombre). D'un point de vue conjoncturel, il n'est pas exclu qu'en raison des enjeux liés au voisinage territorial franco-britannique la PFUE puisse être une période de surenchères politiques médiatisées négativement (pour un jeu potentiellement perdant-perdant) ou que les revendications écossaises prennent un tour nouveau durant cette période. Loin de se limiter à de pures décisions institutionnelles et géopolitiques réservées aux dirigeants européens, ces questions ont un potentiel de mobilisation démocratique et exigent d'anticiper à nouveaux frais une réponse souple mais claire sur l'identité européenne « en général » (les Anglais restant par exemple européens, comme le sont aussi les Norvégiens, les Serbes et les Biélorusses) articulée à la raison d'être de l'UE en particulier.

Anciens et nouveaux clivages : l'enjeu particulier de l'Europe centrale

Fait perturbateur nouveau (à l'échelle de l'histoire de la construction européenne) mais désormais bien installé dans le jeu institutionnel et à l'agenda médiatique transeuropéen, certains États membres jouent désormais, ponctuellement ou durablement, la partition eurosceptique ou ouvertement antieuropéenne *de l'intérieur*. Depuis le début du ^{xxi}^e siècle (une datation précise est difficile, même si les camps des pro et contre la guerre en Irak de 2003 et les adhésions de 2004 constituent deux bornes chronologiques importantes), les occasions ont été nombreuses qui ont fait réapparaître un clivage Est-Ouest. Si « Bruxelles » et ses « normes » sont la cible rhétorique privilégiée des anti-européens, les « grands » pays membres et notamment le « couple franco-allemand » exercent potentiellement une capacité répulsive parfois sous-estimée à Paris ou Berlin, sur fond de ressentiments et de « complexes », souvent de longue ou très longue durée, et réactualisés par les vicissitudes post-1989, dont il convient de tenir compte durant une PFUE.

L'insistance sur l'ancienne division Est-Ouest et ses nouveaux avatars se justifie par le fait que s'y mesure, trente ans après, la validité de la promesse de 1989. Or, rétrospectivement, la chute du mur de Berlin apparaît à la fois comme une chance pour la construction européenne mais aussi comme un défi à relever encore et encore. Le cas allemand est à cet égard emblématique : le même peuple (encore qu'il ne faut pas oublier les différences de longue durée), la même culture et la même langue ; or, malgré le transfert massif de ressources de l'Ouest vers l'Est après la réunification, il reste des différences systématiques et des imaginaires différents entre les héritiers de la RFA et de la RDA. Les raisons, multiples, se renforcent souvent réciproquement et de manière exponentielle (comme la moindre attractivité de territoires en matière de formation, d'emploi et de salaires, le *braindrain* des jeunes diplômés, le vieillissement et le recul démographique régional, et le ressentiment politique final, pointés par I. Krastev et Ph. Ther)².

Un doigté particulier pourra s'avérer utile sur le plan symbolique dans le dialogue avec les pays d'Europe centrale.

Rappelons que la France disposait d'un capital de sympathie très élevé dans certains « pays de l'Est » comme la Pologne, la Tchécoslovaquie ou la Roumanie au lendemain de la chute du Rideau de fer (notamment par rapport à l'Allemagne, l'ancien agresseur et occupant de la Seconde Guerre mondiale), partiellement remplacé par le stéréotype d'une certaine indif-

2. Ivan Krastev, *After Europe*, Penn UP, 2017 ; Philipp Ther, *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europas*, Suhrkamp, 2014 (traduction anglaise : *History of Europe since 1989*).

férence ou arrogance française, rapportée par contraste au renouveau des relations avec l'Allemagne durant les années 1990³. Utilisés à bon escient et sans inflation contre-productive, des gestes symboliques classiques de reconnaissance pourraient puiser dans le répertoire mémoriel, sachant que toute mémoire « européenne » présente en même temps une idiosyncrasie spécifique à chaque pays et une dimension transversale⁴. Il peut être ainsi opportun de rappeler la contribution pleinement européenne de ces pays à la lutte pour la liberté et la démocratie, véritable raison d'être du projet européen. Si la mémoire anticomuniste se présente actuellement comme un terrain miné, la résistance antinazie (malgré la lumière qu'il convient légitimement de mettre conjointement sur la collaboration partielle de segments de ces sociétés comme de toutes les sociétés européennes) pourrait être célébrée à travers deux épisodes à ancrage centre-européen fort, mais à dimension européenne évidente et à potentiel narratif élevé (dont les romanciers français L. Binet et Y. Haenel se sont d'ailleurs récemment emparés) :

- Le souvenir de l'opération Anthropoid, *i. e.* de l'attentat contre Heydrich à Prague, dont le 80^e anniversaire (le 4 juin 1942) tombe justement pendant la PFUE ;
- La figure trop peu connue hors de ses frontières du Polonais Jan Karski (l'héroïque messenger qui traversa plusieurs fois l'Europe occupée en 1940-1943 et avertit en 1942-1943 le monde occidental de l'extermination en cours des juifs polonais et européens). Le 4 juin a par ailleurs un potentiel symbolique fort avec les premières élections semi-libres en Pologne en 1989, et la victoire *de facto* de Solidarność, même si cette date européenne reste souvent dans l'ombre de la répression de la place Tian'anmen le même jour.

L'Europe en quête d'un nouveau logiciel et d'un nouveau récit

Jusqu'en 1989, le projet européen reposait sur une double dimension, intérieure et extérieure. À l'intérieur, faire régner la *paix* entre les nations ainsi regroupées autour de l'idée démocratique : fin des guerres entre les nations européennes, négociations sur les sujets de discorde, pratique de la démocratie, c'est-à-dire pratiques électorales libres et respect de l'État de droit et des libertés publiques. À l'extérieur, la *résistance* à l'empire soviétique. Mais le projet ne manifestait pas de volonté de puissance. *Paix* intérieure et *résistance* se sont conjuguées dans la construction européenne au cours des décennies.

3. Voir les *Länderberichte Polen* publiés annuellement par le *Deutsches Polen Institut* de Darmstadt ainsi que les « *Papers* » (en ligne) de la Fondation Genshagen consacrés au triangle France-Allemagne-Pologne.

4. Étienne François et Thomas Serrier (dir.), *Europa. Notre Histoire*, Les Arènes, 2017.

On se plaint à juste titre de l'absence de territoire clairement défini et de frontières de l'Europe. Mais jusqu'en 1989, les *frontières* existaient bien : elles étaient fixées du dehors, par l'impérialisme soviétique. C'est la chute du Mur qui a fait de cette interrogation un enjeu intérieur et démocratique autant qu'extérieur. C'est pourquoi les institutions européennes n'ont acquis ni la légitimité politique que devraient lui reconnaître les citoyens européens ni la volonté de se défendre pour se définir et agir en tant qu'entité politique souveraine.

Ces limites expliquent, pour une large part, l'épreuve mal surmontée de l'élargissement. Mais ce n'est pas la seule raison. Le mal qui caractérise l'Europe se retrouve au niveau des nations. Les démocraties nationales, devenues « extrêmes »⁵, ont perdu la conscience et la volonté politique qu'entretenaient, dans les années 1950, le souvenir des horreurs des guerres mondiales et la menace soviétique. L'élargissement à l'ancienne Europe soviétisée n'a de toute évidence pas assez été célébré comme une victoire de la liberté et de la démocratie, l'attention ayant rapidement été accaparée par la négociation sur les dispositions techniques et juridiques des adhésions. On comprend à la fois l'affaiblissement des valeurs démocratiques à l'Ouest et les retards des nations de l'Est à les adopter.

Le projet européen comportait une autre faiblesse essentielle. À la suite de l'échec de la CED en 1954 – et sans doute sous l'influence du marxisme ambiant qui dominait la perception des hommes politiques, sans oublier l'opposition des partis communistes alors très puissants en Italie et en France –, il était fondé sur l'accroissement de la coopération économique, sociale et même juridique mais négligeait la dimension politique et idéologique (au sens d'un ensemble cohérent de perspectives et de projets). La construction européenne s'est construite comme une réalité d'échanges de type économique, non comme un projet de la démocratie dans sa dimension à la fois politique (volonté d'agir et de se défendre) et « culturelle » (culture commune et « grand récit » pour mobiliser les peuples autour d'aspirations communes).

Il faut ajouter que la démocratie ne se diffuse ni par décret ni même seulement par discours, elle repose sur un long apprentissage du respect de l'autre dans l'espace public et du respect de l'État de droit qui ne s'improvisent pas. Si l'Allemagne fédérale a été – et reste – une démocratie modèle, c'est qu'elle est repartie de zéro à la suite d'une défaite militaire et morale totale. La construction des institutions européennes s'est faite sur l'idée du « patriotisme constitutionnel » théorisée par Jurgen Habermas, qui évacue l'idée, pourtant nécessaire à la démocratie, du sentiment d'appartenance à un collectif et de partage d'une culture (au sens du terme précisé ci-dessus).

5. Dominique Schnapper, *L'esprit démocratique des lois*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 2014.

Les politiques culturelles européennes ont par conséquent toujours été la cinquième roue du carrosse. Introduite pour la première fois parmi les compétences européennes en 1992 seulement, soit 35 ans après Rome, la culture est restée le parent pauvre des politiques de l'Union, comme le prouvent non seulement les 0,001 % que le budget, encore aujourd'hui, lui réserve, mais plus encore peut-être la méfiance constitutive par rapport à toute dimension symbolique (billets sans visage, hymne sans parole, capitale sans monuments, récit sans héros). Or si l'on veut donner consistance au projet européen il faut que l'Europe accepte l'idée qu'il existe des frontières extérieures qui définissent une identité en face d'autres pays et il faut qu'elle élabore un projet politique et culturel.

Les médias français ne transmettent guère les informations concernant l'Europe. Les journalistes semblent ignorer les institutions et les débats européens ou, en tout cas, ils ne publient guère un sujet dont ils pensent qu'il n'intéresse pas leur public. Il est vrai que, de manière générale, l'« actualité » est définie par les médias de manière très étroite et que les grands enjeux sont peu abordés par les médias. En particulier, tout ce qui est institutionnel, même le plus légitime, est considéré comme « ennuyeux ». Les travaux du Conseil d'État ou du Conseil constitutionnel ne sont pas davantage traités dans les médias. Mais le fait est que, concernant l'Europe, ils ne jouent pas leur rôle.

Ce déficit symbolique pose problème aujourd'hui, puisqu'il abandonne de fait complètement aux nations et aux nationalistes le champ des émotions et des sentiments.

Propositions pour un Plan de relance culturel européen. L'indispensable attention portée à la jeunesse et aux territoires périphériques

Il convient de rappeler que le projet européen ne peut être seulement un espace économique et juridique. Il doit aussi reposer sur un renforcement de la participation civique, c'est-à-dire des pratiques de la démocratie. Et ces pratiques doivent impérativement être portées par un « grand récit » qui permette d'identifier l'Europe dans le monde et de formuler le projet d'un avenir démocratique.

Les quatre propositions qui suivent (sans hiérarchisation contraignante) visent à renforcer trois dimensions de l'appartenance : la dimension symbolique, l'imaginaire européen et la dimension civique et politique.

Génération Europe ou L'Europe fait école (« La langue de l'Europe, c'est le plurilinguisme »)

À l'apostrophe bien connue attribuée à Umberto Eco, « La langue de l'Europe, c'est la traduction », le linguiste allemand Jürgen Trabant a pu répliquer que « la langue de l'Europe, c'est le plurilinguisme »⁶.

La première proposition concerne l'éducation. Elle a pour objet de favoriser un apprentissage approfondi des langues, que seul un réel « bain linguistique » précoce (dès les premières années de scolarisation) et continu (de la primaire à la terminale) rend efficace. La proposition vise concrètement le développement des classes dites « européennes ». Il convient cependant de bien prendre conscience de l'extrême diversité des modèles labélisés « classes européennes » à travers l'Europe. La proposition formulée ici s'inspire du modèle pionnier des écoles européennes SESB de Berlin, également appliqué au Luxembourg, et autrement plus ambitieux que les « classes européennes » que l'on connaît en France (qui ne sanctionnent de fait qu'un enseignement tardif légèrement renforcé dans une autre langue).

Le réseau SESB (*Staatliche Europa-Schulen Berlin*/Écoles publiques européennes de Berlin) existe depuis 1992. D'abord conçu au lendemain de la Réunification autour des 3 langues des anciens occupants (anglais, français, russe), il englobe aujourd'hui 10 langues, soit 9 langues étrangères (les 3 citées + portugais, espagnol, italien, polonais, grec, turc) en plus de l'allemand, et, fort de son succès, prévoit des expansions nouvelles (vietnamien, arabe). Les apports considérables du système ont été mis en lumière par des études universitaires (Europa-Studie, université de Kiel) qui ont validé chez les élèves bénéficiaires des compétences linguistiques, cognitives et sociales supérieures à la moyenne – alors que les publics concernés, souvent issus de la migration économique, ne sont sociologiquement ni plus ni moins favorisés que d'autres au départ⁷. C'est bien l'exploitation résolue de toutes les potentialités du plurilinguisme et de l'interculturalité qui produit ces résultats probants.

Le concept fondamental est le suivant : les classes sont composées à 50 % d'élèves allophones d'une langue dite partenaire et à 50 % d'élèves ayant pour première langue la langue du pays (à Berlin l'allemand, à Lyon le français, à Dublin l'anglais, etc.), cet équilibre rigoureux étant nécessaire pour former sur la durée une cohorte parfaitement bilingue (ex. : à Berlin, 15 élèves lusophones de socialisation + 15 élèves germanophones forment

6. « Babel ou le Paradis. L'Europe et ses langues », in Étienne François, Thomas Serrier (dir.), *Europa, Notre histoire*, Les Arènes, 2017, p. 887-901.

7. Jürgen Baumert, Jens Möller, Sandra Preußler, *Europa-Studie. Evaluation der Staatlichen Europa-Schulen Berlin*, Kiel, 2014.

une classe de l'école européenne allemand/portugais). L'alphabétisation a lieu dans la langue d'origine (demi-groupes par langue maternelle en CP et CE1), avec coapprentissage à l'oral de la langue partenaire, laquelle devient langue paritaire, enseignée à l'écrit à partir de la 3^e année (CE2 français). Les autres matières (éveil, calcul, histoire, etc.) sont réparties de manière paritaire dans les deux langues. Chaque langue est donc à terme (CE2) la langue d'enseignement de la moitié des enseignements, lesquels sont dispensés par des enseignants de langue maternelle. Sur-tout, chacune des deux langues est langue d'enseignement paritaire du CE2 au baccalauréat, soit sur une durée minimale de 10 ans.

L'efficacité du système SESB réside en effet pour une très large part dans le fait que les cursus sont continus, sans interruption de la primaire au secondaire, et intégrés, sanctionnés dans les cas les plus favorables par l'obtention de doubles diplômes (selon l'état des accords bilatéraux : Abi-Bac, BachiBac...). Le réseau SESB se signale de plus par l'orientation vers l'Europe de ses programmes et activités (projets européens, voyages, séjours, échanges, concours, etc.).

L'implantation de ce modèle a pour prérequis une population de langue étrangère numériquement importante. Capitales, métropoles, villes frontalières, villes d'immigration importante, vivante et récente (exemple, les Polonais à Dublin) constituent avec leurs viviers de populations plurilingues le cadre et le terreau naturel de cette proposition.

Un soutien de l'UE pourrait prendre les formes suivantes :

- Faciliter la mobilité des enseignants et notamment le retour des enseignants étrangers sinon par une prime, du moins par une reconnaissance de « parcours d'enseignants européens »

On peut ainsi déplorer que toute mobilité internationale soit souvent ruineuse en termes de points de carrière dans le cadre national, le système ultrarigide de promotion à l'ancienneté de l'éducation nationale étant notoirement décourageant pour tous les candidats à une expérience d'enseignement à l'étranger.

- Créer et décerner une mention européenne pour sanctionner ces scolarités européennes (en définissant un parcours de compétences pluridisciplinaires des élèves).
- L'éducation étant une prérogative des États-nations (voire des Länder dans un État fédéral comme l'Allemagne), l'appui financier demeurerait restreint et pourrait prendre d'une part la forme d'un soutien structurel léger (aide à certains dédoublements de classes prévus dans le curriculum), d'autre part la forme d'un soutien à des projets intellectuels au travers d'appels à projets ponctuels et profilés.

Un Grand débat transeuropéen, un grand média transeuropéen

En 2015, la Commission européenne a pris acte de cette guerre de l'information, notamment au niveau global, en créant une *task force* anti-*fake news* (EEAS pour *East Strategic Communication Task Force*) chargée de faire pièce aux opérations de désinformation qui prennent l'UE pour cible. Faisons le pari que les temps et les esprits sont suffisamment mûrs pour que cette structure purement défensive s'accompagne aujourd'hui d'une action plus proactive. Créer les conditions d'un vrai débat européen, ouvert et contradictoire et fédérant l'ensemble des citoyens, semble désormais primordial pour faire avancer l'Europe et vaincre la rhétorique anti-européenne.

- En plus du Plan de relance financier, il conviendrait donc de penser à une relance culturelle de l'Europe qui assume pleinement que le sens prime sur la norme et qu'il n'est pas seulement légitime, mais nécessaire, de jouer la mobilisation conjointe de la raison, des émotions et des sentiments.

Ce sens ne pouvant être octroyé d'en haut doit être le fruit d'un « grand débat » européen appelé à se développer et s'installer dans la durée en mobilisant à la fois des intellects et des affects. Son lieu devrait être celui d'un *grand média transeuropéen* qui fait actuellement défaut. Alors que les initiatives, souvent issues de la société civile et portées par les jeunes créatifs, se multiplient de la Pologne à l'Irlande en passant par la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas, tout en présentant un visage fragile, intermittent et fragmenté (parmi les initiatives récentes : *ClubHouse*, *Citizens take over Europe*, etc.), un tel lieu, à la fois central et intégrateur de la diversité européenne, confiant dans la vertu fédératrice du dissensus, aurait pour vocation de proposer une matrice assez souple et ouverte pour rassembler une information plurielle mais non polluée et servir d'arène à de vraies confrontations d'idées, d'expériences et de points de vue : un lieu de croisement et de renforcement des énergies créatives, rayonnant en Europe au-delà de l'UE.

En l'état actuel, il s'agit avant tout de créer les conditions pour qu'une européanisation des débats soit possible. Alors que les journalistes des différents médias (presse, TV, radio) s'adaptent en créant des réseaux de partage de ressources, entre différents pays, il convient de réfléchir à des mesures incitatives conduisant les grandes chaînes publiques à créer et/ou rejoindre ces réseaux européens pour améliorer la couverture et la qualité des sujets européens. Dans le secteur des médias publics (radio et TV), les progrès sont à la fois modestes et réels à l'instar de l'organisation de premiers débats entre *Spitzenkandidaten*. Les télévisions publiques pourraient être incitées à organiser plus systématiquement un système de traduction instantanée de certaines émissions ou débats.

Il est clair cependant que la création d'une galaxie européenne des médias (sur le modèle de consortium de journaux de différents pays qui s'échangent leurs articles et leurs connaissances) ne se développera que si le modèle est voulu et adopté par les journaux, autrement dit s'il est économiquement viable.

- Dans un jeu à fronts renversés, et alors que l'Amérique de Biden s'inspire du modèle européen pour sa stratégie de relance post-pandémique, un New Deal culturel constituerait une deuxième piste, complémentaire, pour susciter et installer le débat⁸.

Il pourrait s'inspirer du New Deal originel de Roosevelt, lequel ne fut pas seulement constitué de mesures économiques et sociales, mais aussi d'une action culturelle chargée de gagner les cœurs et les esprits. Le fameux *Federal Writer's Project*, ensuite étendu aux arts, à la musique et au théâtre, fut ainsi lancé en 1935 avec l'objectif d'apporter un soutien financier aux auteurs pendant la Grande Dépression, mais aussi de créer «un autoportrait de l'Amérique», finançant la rédaction de guides, d'essais d'ethnographie et d'histoire locale, de fictions. On coupera court aux reproches immanquables sur la propagande européiste (voir l'article récent : «Le Musée de la propagande européenne» du *Monde diplomatique* sur la Maison de l'histoire européenne de Bruxelles, ouverte en 2017 à l'initiative du Parlement européen) en rappelant que, loin de produire une vision élogieuse et béate du rêve américain, le *Writer's Project*, qui révéla John Steinbeck et Dorothea Lange, a au contraire révélé dans une lumière crue, et parfois pour la première fois, un visage douloureux de l'Amérique (misère sociale, marginalisation des premières nations autochtones et ségrégation des Afro-Américains). Ce courage de l'authenticité a été la clé de son succès et de son importance politique, culturelle, sociale et finalement historique unanimement reconnue. «Pourquoi ne pas concevoir aujourd'hui un programme analogue pour des écrivains, artistes, musiciens, réalisateurs et vidéastes européens ?» (G. da Empoli).

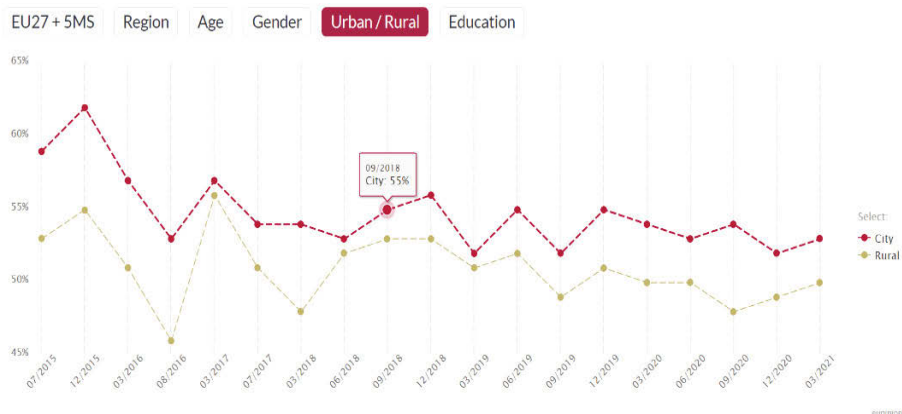
Cafés Europa. Porter l'Europe au cœur des territoires

Si un «New Deal culturel» peut sembler nécessaire pour renforcer l'appartenance, il convient de lui inclure une dimension sociale ostensible, en pensant de manière proactive et transgressive la question essentielle des publics cibles.

8. La partie de cette proposition s'inspire de la note «Sept idées pour un Plan de relance culturelle» de Giuliano da Empoli. Cf. [GEG_plan_relance_culture.pdf](#) ([legrandcontinent.eu](#)).

«France périphérique», «oubliés» et «invisibles de la République», «abgehängte Provinzen (territoires en décrochage)», Polska A et Polska B... L'archétype historique du Mezzogiorno italien accumulant les retards et les handicaps (économiques, démographiques, culturels) se retrouve aujourd'hui partout en Europe, sous la forme éclatée d'une marqueterie territoriale opposant les zones de relégation aux axes de modernisation, parfois tout proches voire mitoyens. Les «campagnes suspendues» (S. Berlioux) forment aujourd'hui un trou noir en Europe. Entre désabusement et rébellion, elles concentrent les formes les plus vives de résistance au processus d'intégration et une rhétorique antieuropéenne nourrie au ressentiment social. La géographie bien connue des *brexiteers* et *remainers* devrait servir d'alerte (figure 3).

Figure 3 – « Avons-nous besoin de davantage d'intégration politique et économique en Europe ? » Réponses urbains/ruraux



Source : Eupinions.

La capacité à reconquérir notamment les campagnes est évidemment tributaire en tout premier lieu des politiques économiques et sociales nationales et européennes, mais elle doit également s'accompagner d'un volant culturel important.

Les cafés, George Steiner l'a dit avec force, sont une émanation typique du *European way of life*, douloureusement éprouvé sur les terrasses parisiennes le 13 novembre. Sachant que l'Europe a tout intérêt à se présenter comme un vecteur de vie locale, l'hommage à cette culture prisée des Européens combinera avantageusement les deux dimensions de la «haute» culture (cafés de Flore ou Deux Magots, cafés de Vienne, Trieste, Budapest célébrés dans le cinéma et la littérature, etc.) et de la culture populaire. À l'initiative

de l'UE, la célébration de la culture des cafés pourrait également prendre le visage d'un réseau de « Cafés de l'Europe » ou « Europa Cafés » (voire – dans un affichage politique plus assumé – « Cafés de Bruxelles »). La proposition est ici de reprendre à l'échelle continentale l'initiative « 1 000 cafés pour revitaliser les campagnes » lancée par le groupe associatif d'économie sociale et solidaire SOS avec le soutien du gouvernement français⁹.

Nés d'une même inspiration, avec l'objectif explicite de réparer la double fracture générationnelle et territoriale, les *Democracy Cafes* de l'ONG britannique *My Life, My Say* ont gagné le prix *Changemaker of the Year* aux *National Democracy Awards* décernés par le gouvernement du Royaume-Uni en 2018. Le moteur fut ici la volonté de constituer une plateforme en réseau donnant à des milliers de jeunes la possibilité de discuter de leur avenir en Grande-Bretagne après le Brexit.

L'UE, communément taxée de « déconnexion » élitiste et cosmopolite dans les discours populistes, a tout à gagner en termes d'image en se rendant opérationnelle et visible dans le registre du local et du convivial. Cela permettrait, sur place, de pallier la disparition souvent fatale de lieux polyvalents assurant toute une série de fonctions de proximité (dépôt de pain, épicerie, mercerie, poste, mise à disposition d'ordinateur pour réduire la fracture numérique). Concrètement, le modèle économique des 1 000 cafés fonctionnerait sur la base d'appels d'offres publics adressés aux communes orphelines d'un tel point de rencontre. Les critères d'éligibilité (nombre, taille maximale, contexte régional, etc.) sont évidemment à redéfinir librement dans le cas européen, selon les différents besoins nationaux et régionaux.

Ces cafés permettraient de faire entrer l'idée de l'Europe non pas seulement dans les grandes villes et les lieux touristiques, mais au niveau de la vie locale.

Le Grand Tour ou Les voyages forment la jeunesse européenne

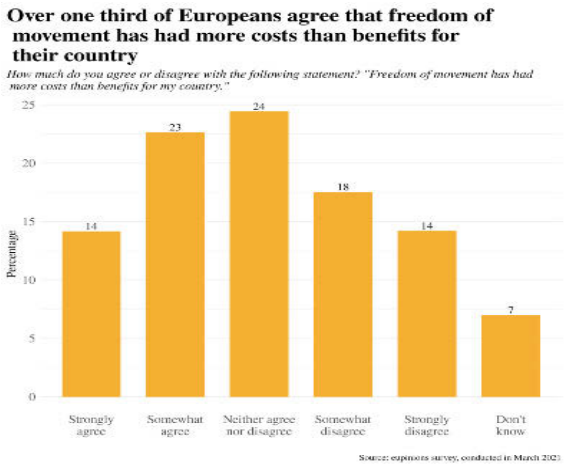
La liberté de mouvement vient en tête des « acquis communautaires » plébiscités par les Européens en 2020-2021. La libre circulation des personnes semble bien constituer le cœur de l'expérience européenne aux yeux des principaux intéressés. À la question « si elle n'offrait pas la liberté de voyager, de travailler, d'étudier et de résider dans un autre État membre, l'Union

⁹. *Ibid.*

européenne ne vaudrait pas la peine d'exister», les trois quarts des personnes interviewées se disent d'accord avec ce jugement, soulignant l'importance fondamentale de la liberté de circulation des personnes dans l'adhésion des citoyens au projet européen. Les enquêteurs ont par ailleurs noté que les réponses positives traversent de façon quasi similaire les catégories sociales et les classes d'âge, malgré des différences entre pays¹⁰.

La priorité ainsi accordée à la libre circulation des personnes comme premier bienfait de la construction européenne ne signifie aucunement une adhésion totale et sans réserve. Elle recouvre, avec des écarts sensibles entre les ressortissants des différents États membres (et un taux notoirement élevé en France), des craintes quant aux « coûts » (matériels mais aussi immatériels) apportés pour chaque pays par cette même liberté de mouvement (figures 4 et 5).

Figure 4 – « La liberté de circulation a plus d'inconvénients que d'avantage pour mon pays » (Union européenne)



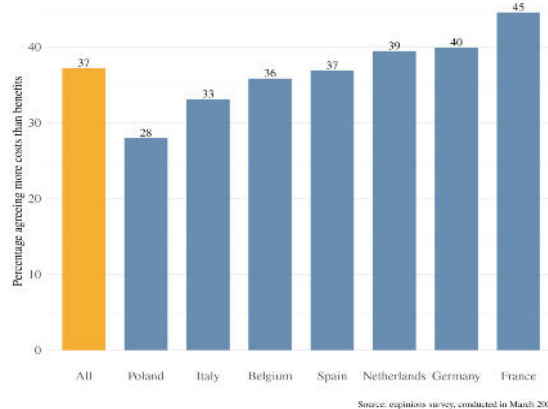
Source : Eupinion surveys, mars 2021.

10. Timothy Garton Ash et al., *What Europeans want from the European Union? Eupinions Brief*. January 2021. BST-Vorlage 2013 (bertelsmann-stiftung.de).

Figure 5 – « La liberté de circulation a plus d'inconvénients que d'avantages pour mon pays » (France)

Almost half of French respondents agree that freedom of movement has had more costs than benefits for France

How much do you agree or disagree with the following statement? "Freedom of movement has had more costs than benefits for my country."



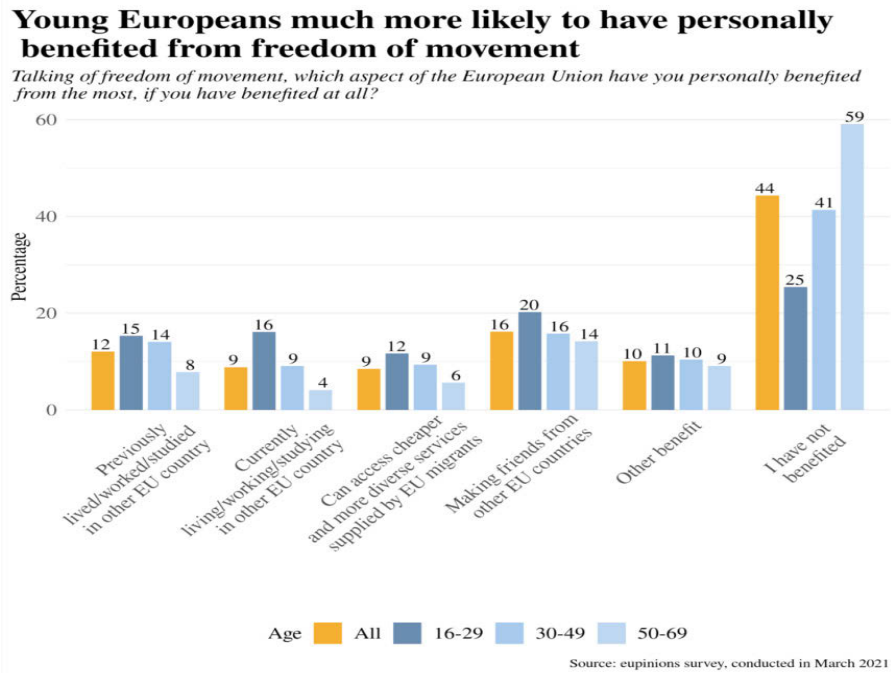
Dans ce contexte, s'il est un programme lancé par l'UE (à l'époque Communauté européenne) qui bénéficie d'une véritable popularité auprès des Européens, c'est le programme Erasmus, identifié comme un accélérateur et facilitateur des échanges et comme un acteur majeur dans la découverte de l'altérité au sein même de l'Europe. Erasmus+ affiche aujourd'hui un taux de satisfaction supérieur à 90% auprès de ses bénéficiaires et jouit d'une très forte popularité parmi le grand public, qui le classe au 3^e rang des réalisations préférées de l'UE. Les organisations participantes soulignent l'important effet d'«européanisation» et le caractère décisif de l'expérience¹¹. De fait, le taux de mariages mixtes est bien plus élevé pour les anciens bénéficiaires (tandis que le taux de chômage est réduit d'environ 23%). À travers sa Commission de la culture et de l'éducation (CULT), le Parlement européen a été particulièrement dynamique dans ce domaine. Depuis le premier jour, Erasmus a été son enfant chéri. En 2013, c'est l'intervention vigoureuse du Parlement comme colégislateur budgétaire qui a sauvé ce programme de coupes budgétaires fatales et qui a fait admettre un doublement des dotations pour la période septennale suivante (2014-2020). Sur

11. Erasmus + : évaluation et préconisations de la Commission – Centre Inffo (<https://www.centre-inffo.fr>); <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0050&from=FR>

la seule année 2019, le Parlement a obtenu que les crédits consacrés aux programmes scolaires d’Erasmus soient accrus de 30 %.

Cela dit, l’impact d’Erasmus est resté, en grande partie, limité à une catégorie de jeunes privilégiés, déjà prédisposés aux contacts internationaux en raison de leur milieu d’origine et de leur niveau d’études (figure 6).

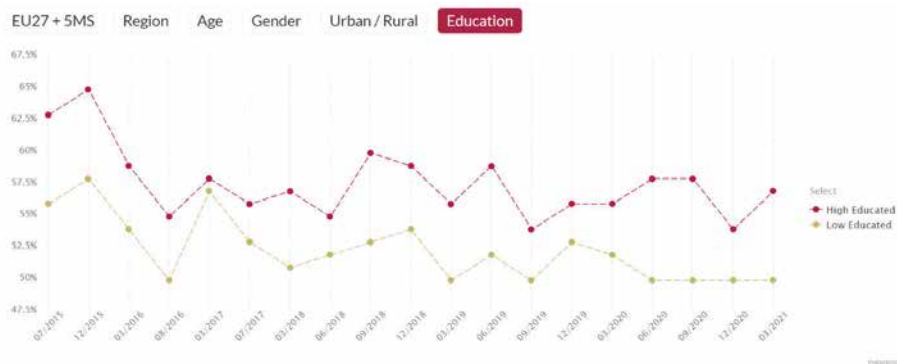
Figure 6 – « En termes de mobilité, de quel aspect de l’UE avez-vous bénéficié ? »



Source : Eupinion surveys, mars 2021.

L’idée de s’appuyer sur l’expérience concluante d’Erasmus pour l’étendre à d’autres catégories ou s’en inspirer pour initier des programmes répondant à la même philosophie n’est pas neuve. Il y a quelques années, Umberto Eco plaidait pour « un Erasmus pour les chauffeurs de taxi, les plombiers et les ouvriers ». Les tentatives successives d’élargir le public de bénéficiaires, menées à travers Erasmus+, ont produit des effets positifs mais limités. Elles ne sont pas arrivées, pour le moment, à entrer dans l’imaginaire collectif de tous les jeunes Européens, ni à modifier de manière décisive leur perception des opportunités offertes.

Figure 7 – « Avons-nous besoin de davantage d'intégration politique et économique en Europe ? » Réponses selon l'éducation



Source : Eupinion surveys, mars 2021.

Le sevrage dû au Covid-19 en matière de déplacements, pour une population en moyenne aussi voyageuse que le sont les Européens, fournit une occasion de rebondir. Par ailleurs, l'accès au voyage revêt également une profonde composante sociale, en lien avec la coupure pointée par David Goodhart et tant d'autres (politologues, sociologues, géographes) entre le clan des « *anywhere* », les hypermobiles de la globalisation heureuse et les « *somewhere* » à la sédentarité subie.

La proposition de « Grand Tour » s'inscrit dans ce contexte. Contre le reproche d'une Europe technocratique et « frigide » (E. Barnavi), elle rappelle que l'Europe est d'abord et avant tout un continent et un espace humain. Elle reprend l'idée simple, mais efficace, qu'on ne naît pas spontanément européen, mais qu'on le devient par l'ouverture des horizons. Son nom reprendrait celui du « Grand Tour » (en français dans l'original) qui était à ses tout débuts (vers 1760) un long voyage d'études et de découverte culturelle en Europe effectué par les jeunes hommes, et plus rarement de jeunes femmes, des classes élevées de la société européenne, britannique, allemande, scandinave, mais aussi française, néerlandaise, polonaise, plus tardivement russe. Le phénomène s'est démocratisé ensuite tout au long du XIX^e siècle. Le parcours comprenait généralement 4 ou 5 pays (les destinations particulièrement prisées aux XVIII^e-XIX^e étant l'Italie, la France, la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas).

La sortie espérée de la pandémie doit être accompagnée d'actes et de discours symboliquement forts en 2022 en faveur d'un décloisonnement interculturel renouvelé entre Européens, notamment en direction des jeunes particulièrement touchés par la crise. S'il s'avère que la PFUE correspond au premier semestre postpandémique, le slogan du «Grand Tour», modernisé et démocratisé, conçu explicitement à l'adresse des jeunes Européens, pourrait relancer le sentiment d'appartenance.

Le programme Grand Tour devra bien évidemment se distinguer ostensiblement d'une aide au tourisme de masse. Il pourrait dans une première phase expérimentale ne concerner que de petits contingents (comparables à ceux de l'UFA par exemple), éligibles sur motivation et projets, avec participation financière individuelle dégressive (selon les revenus), pour des périodes courtes (mois d'été, petits trimestres). Mais la diversité européenne devrait apparaître immédiatement : sous quatre formes au moins (diversité des provenances nationales, diversité sociale et culturelle des participants, diversité géographique et thématique des parcours, avec potentiellement des parcours inclusifs et ouverts, à cheval UE-voisinage de l'UE : on évitera par exemple un parcours «Europe du Sud-Est» faisant l'impasse sur la Serbie et la Bosnie). Seraient proposés un échantillon de 4 ou 5 parcours et réseaux géographiques transnationaux distincts composés d'un nombre minimum de pays, et mêlant dans ces pays quelques «*highlights*» touristiques incontournables à des plongées dans la culture et la vie quotidienne. L'élaboration de parcours pourrait se faire en coopération avec des partenaires associatifs nationaux et locaux expérimentés, gage d'un véritable échange interculturel, s'engageant (sur la base d'appels d'offre et d'appels à manifestations d'intérêt public) à concevoir et coordonner ces parcours comme organisateurs et comme tuteurs (notamment l'interface candidats-accueil) sur le modèle pratique de ce que font les agences de séjours à l'étranger ayant pignon sur rue depuis des décennies (*Youth for Understanding*, AFS-Vivre sans frontière, etc.).

175

Parrainé par des personnalités pour asseoir son lancement et sa réputation, encadré par des tuteurs locaux (associatifs), évidemment écoresponsable (Interrail), le programme Grand Tour devrait prendre la forme d'une agence européenne de moyens, mais servir avant tout de plateforme d'organisation (mise en réseau et mutualisation de collaborations associatives).

1.2. COMMUNAUTÉ DE CITOYENS ET ESPACE POLITIQUE DE CHOIX

Une communauté de citoyens ne vit pas uniquement d'économie, de droit ou encore de règles ; une communauté de citoyens suppose aussi, et en réalité d'abord, un sentiment d'appartenance à une communauté poli-

tique et démocratique comme espace de choix. Or l'Union européenne est confrontée depuis plusieurs années à deux défis majeurs à cet égard : tout d'abord, la remise en cause dans certains membres de l'UE de l'État de droit, c'est-à-dire de la composante libérale des démocraties nationales européennes ; ensuite, ce que l'on a communément appelé le « déficit démocratique » de l'UE. De manière symétrique, il est ainsi frappant de constater que les deux composantes des démocraties libérales mises en place après la Seconde Guerre mondiale et après l'effondrement de l'URSS en Europe centrale et orientale sont l'objet d'enjeux clés pour l'avenir de la construction européenne comme communauté politique d'appartenance, comme « communauté de citoyens » pour reprendre la belle expression de Dominique Schnapper.

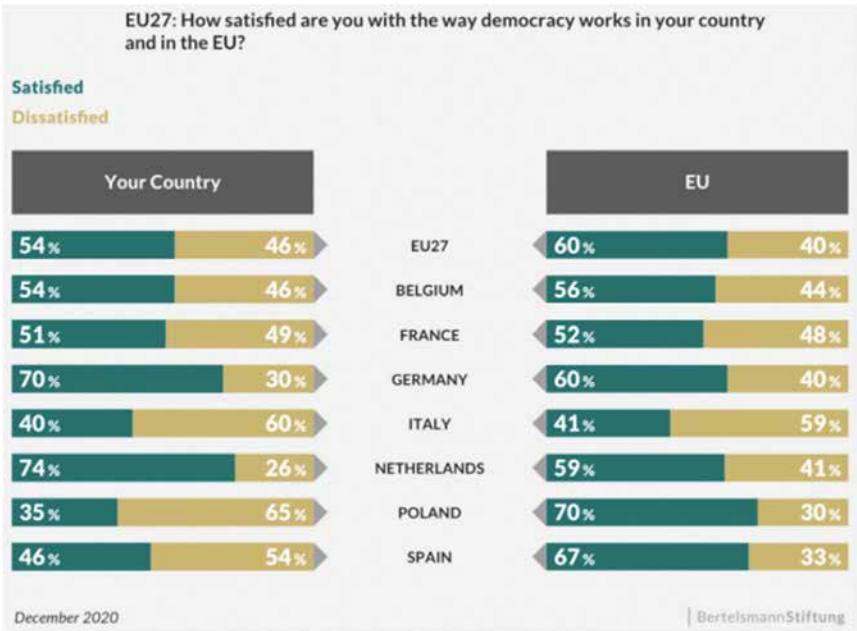
Dans ce contexte, les développements qui suivent visent à : montrer que l'État de droit constitue un pilier majeur de l'UE menacé par un risque de « régression démocratique » et s'interroger sur les éléments clés d'une stratégie possible permettant de casser la dynamique « illibérale » constatable dans certains pays membres de l'UE ; fournir des éléments de contexte et d'analyse des limites du régime politique actuel qui caractérise l'UE dans son ensemble en termes de déficit de légitimité démocratique et de déficit exécutif et proposer des préconisations concrètes permettant de contribuer à la résolution du double déficit de leadership politique et de légitimité démocratique qui affecte l'Union.

176

L'État de droit en Europe : un pilier majeur de l'UE au défi de la régression démocratique

Les principes de la démocratie libérale et de l'État de droit ont joué un rôle structurant dans l'histoire de la construction européenne, traduisant la volonté de promouvoir les droits fondamentaux et la dignité de la personne humaine après les crimes sans équivalents commis pendant la Seconde Guerre mondiale. Ces principes sont placés au fondement de l'UE sur le plan juridique et sur le plan politique. Or, depuis plusieurs années, la démocratie libérale est mise en cause sous la pression des forces politiques national-populistes et extrémistes et les enquêtes mettent en évidence une insatisfaction croissante des opinions publiques vis-à-vis de la démocratie qui peut être interprétée comme un risque de régression démocratique. À cet égard, la situation en Pologne, où le soutien à la démocratie nationale s'effondre à 35 %, soit deux fois moins que le soutien à la démocratie européenne dans le même pays, est particulièrement éclairante (figure 8). Même si des solutions simples n'existent pas, il est indispensable de réfléchir à une stratégie pour lutter contre de telles évolutions.

Figure 8 – Satisfaction vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie au sein de l’UE et dans les États membres



Source : Enquête « Democracy and the Rule of Law in the European Union », Eupinions, 13 juillet 2021.

Éléments de contexte : l’UE face au risque de la remise en cause de l’État de droit

Les États membres de l’UE sont réunis au sein d’une « Union de droit » et sont tenus de respecter les engagements juridiques auxquels ils ont souscrit, que ce soit dans le cadre des traités ou lors de la production ou de la mise en œuvre du droit dérivé, l’application effective de ces engagements étant garantie par des mécanismes juridictionnels. Cette communauté s’appuie sur un ordre juridique intégré aux systèmes des différents États membres et dont l’effectivité comme l’organisation harmonieuse sont garanties par le monopole juridictionnel de l’ultime interprétation du droit européen attribué à la Cour de justice de l’Union. L’intégration européenne ne peut donc pas être réduite à une simple alliance entre États souverains. Si tel était le cas, l’UE serait simplement une entité intergouvernementale et nous n’aurions pas été aussi loin dans l’intégration au point de non seulement l’inscrire dans des traités qui priment sur le droit national

mais aussi de créer des institutions supranationales dont le mandat clair est d'en garantir l'effectivité. Ce sont des causes historiques, politiques et géopolitiques qui réunissent les États et les citoyens de l'Union européenne. C'est là que se trouve d'ailleurs la valeur fondatrice de l'Europe : l'union a d'abord fait la paix et ancré la démocratie avant de faire la force. Autrement dit, la valeur fondatrice de l'Europe réside dans la nécessité de rester unis, c'est-à-dire unis géopolitiquement, et de se protéger du retour à la tentation autoritaire voire totalitaire. Les Européens se sentent Européens parce qu'ils savent que leurs histoires (passées et futures) sont indissociables et qu'ils constituent une communauté de destin.

Les deux logiques – intégration dans une communauté de destin et inter-gouvernementale – coexistent et les États membres peuvent se comporter comme les membres d'une alliance en fonction de leurs intérêts nationaux. L'intégration européenne ne fera pas disparaître la souveraineté des États. Mais l'originalité de cette « union » est que celle-ci est très différente par nature d'une alliance fondée sur la seule souveraineté des États. Une alliance ne crée pas une nouvelle forme de souveraineté, alors que tel est le cas du droit de l'UE. Le fondement de la cohésion européenne qui sous-tend ses valeurs fondamentales et le développement de ses politiques est la nécessité de rester unis. Or une simple alliance n'apporte pas cette garantie de permanence. La stabilité d'un tel ordre juridique composé d'États qui ont décidé librement et souverainement de s'associer dans une Union plus large pour exclure durablement tout risque de conflit entre eux suppose un degré d'homogénéité politique minimal qui implique à son tour un consensus sur des valeurs politiques communes. Ces valeurs sont issues de la tradition intellectuelle et politique européenne du libéralisme politique dans l'esprit de la philosophie des Lumières. Ces valeurs ont été mises en œuvre à la lumière de l'expérience historique des peuples européens, notamment suite aux horreurs et tragédies du ^{xx}e siècle et trouvent leur expression dans le projet politique européen.

Ces valeurs sont aujourd'hui remises en cause par les autorités d'un nombre *a priori* croissant d'États membres de l'UE. La crise du projet européen est liée à la crise des démocraties libérales, même si cette dernière ne concerne pas spécifiquement l'Europe. Mais, depuis plusieurs années, les enquêtes d'opinion mettent en évidence une insatisfaction croissante vis-à-vis de la démocratie qui peut être interprétée non pas nécessairement comme un rejet mais plutôt comme un risque de « déconsolidation de la démocratie ¹² ». Par ailleurs, la démocratie libérale est fortement remise en cause en Europe sous la pression des forces politiques national-populistes et extrémistes qui, en

12. Yascha Mounk, *People vs. Democracy. Why our Freedom Is in Danger & How to Save It*, Harvard University Press, 2018, Part. 1, chap. 3.

dépité de leur diversité, revendiquent dans certains États membres la qualification de « démocratie illibérale ». La montée des populismes s'accompagne d'une volonté de dissocier les deux composantes de la démocratie constitutionnelle et libérale au fondement de nos régimes démocratiques depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Amputée de son principe de limitation et de modération du pouvoir, la démocratie illibérale est en réalité un écran de fumée masquant l'évolution vers un « autoritarisme majoritaire », dont les caractéristiques sont de plus en plus claires : référence à la souveraineté du peuple comme fondement exclusif de la légitimité démocratique du pouvoir ; sur la base de la légitimité conférée par les élections et le vote des citoyens, renforcement du pouvoir exécutif ; volonté de la part des dirigeants autoritaires de se soustraire à la remise en cause de leur pouvoir ; contrôle étroit de la vie politique en réduisant l'incertitude de la compétition électorale ; capture (de manière légale ou non) puis intervention dans les contre-pouvoirs afin de réduire leur rôle et de les affaiblir aux dépens de l'état de droit afin de mieux contrôler l'appareil d'État ; intervention dans les médias afin de contrôler l'information et la communication ; réduction des libertés universitaires, volonté d'établir un contrôle hégémonique par le pouvoir politique sur l'économie, etc.

Trente ans après la chute du mur de Berlin, un nouveau clivage Est-Ouest semble se recréer sur les valeurs politiques de l'UE¹³. La vague de contestation des valeurs politiques européennes, tout en empruntant des formes spécifiques dans chaque État membre, relève d'un phénomène général qui touche l'ensemble de l'UE. Toutefois, la capacité de résistance à ce phénomène varie selon plusieurs clivages, dont celui entre l'Ouest et l'Est. Cette capacité plus faible de résistance de la démocratie libérale à l'Est s'explique principalement par différents facteurs.

Tout d'abord, les jeunes démocraties centre et est-européennes reposent sur des structures plus fragiles, comme en attestent par exemple la faiblesse chronique de la participation électorale ou encore les fragilités structurelles du secteur des médias.

Ensuite, les sociétés d'Europe centrale et orientale restent très largement marquées par des traumatismes non dépassés qui nourrissent la méfiance, voire le ressentiment à l'égard de l'Ouest. Le rejet des valeurs européennes se nourrit par ailleurs d'un certain nombre de sentiments, voire de ressentiments, qu'il faut prendre au sérieux : conviction d'être l'éternelle victime, hantise de subir un « diktat » ; attachement obsessionnel au caractère ethniquement et culturellement homogène de la société, obtenu dans des circonstances tragiques au cours du xx^e siècle, mais devenu après 40 ans de communisme une « seconde nature » de ces sociétés.

13. Thierry Chopin, Lukas Macek, « Face à la crise politique de l'Union européenne : l'indispensable combat culturel sur les valeurs », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, juillet 2018.

Enfin, les opinions publiques centre et est-européennes sont très sensibles, voire susceptibles, par rapport à tout ce qui peut induire le sentiment d'être ou d'apparaître comme des « Européens de seconde classe ». Sur le plan des valeurs politiques, le sujet emblématique est l'attitude du « deux poids, deux mesures » en ce qui concerne la mémoire des deux totalitarismes qui ont ensanglanté l'histoire européenne au xx^e siècle. Dans ces conditions, il est essentiel de ne pas exagérer, de ne pas mésinterpréter et instrumentaliser ces décalages réels entre l'Ouest et l'Est de l'Europe¹⁴.

Propositions : entre analyse des limites des outils existants et stratégie politique

Le rôle central de la Cour de justice

L'Union est fondée sur une communauté de valeurs précisées par les traités¹⁵. Certains États membres ne respectent pas le droit de l'UE ni le principe de l'État de droit¹⁶ et mettent ainsi en cause les valeurs fondamentales sur lesquelles l'UE est fondée. L'article 7 du TUE permet au Conseil de « constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 » et, le cas échéant, de « constater l'existence d'une violation grave et persistance par un État membre » de ces valeurs. Si ces dispositions juridiques sont susceptibles de jouer un rôle dissuasif, l'efficacité de ce mécanisme a pu être mise en question du fait de son incapacité à corriger les potentielles déviations vis-à-vis de l'état de droit¹⁷. Par ailleurs, sous l'effet d'un certain nombre de facteurs, la Commission fait l'objet d'une politisation croissante, du fait notamment de sa responsabilité politique vis-à-vis du Parlement européen¹⁸. Cette politisation affecte nécessairement la perception de son indépendance et sa neutralité et par là sa capacité à exercer certaines de ses compétences, notamment de type judiciaire quand elle exerce son rôle de gardienne des traités.

14. Jacques Rupnik, « Est-Ouest, réalité et relativité d'un clivage », *Décryptage*, Institut Jacques Delors, 19 mars 2019.

15. Article 2, TUE.

16. Selon la Commission européenne, la notion d'État de droit en Europe suppose les éléments suivants : la légalité, qui suppose une procédure d'adoption des textes de loi responsable, démocratique et pluraliste ; la sécurité juridique ; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif ; des juridictions indépendantes et impartiales ; un contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux ; l'égalité devant la loi. Voir Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit », COM (2014) 158 final, p. 4.

17. Voir Martin Michelot, « Les procédures de l'article 7 contre la Pologne et la Hongrie : quels effets concrets ? », *BlogPost*, Institut Jacques Delors, 22 mars 2019.

18. Art. 17, §8, TUE.

Ainsi, au-delà du renforcement des instruments juridiques existants (*soft law* et instruments prévus par les traités¹⁹), c'est la Cour de justice, véritable cour constitutionnelle de l'Union, qui a un rôle central à jouer en matière de protection des valeurs européennes fondamentales et de l'État de droit et ce indépendamment (ou en complément) des cas et des procédures prévus par l'article 7 qui souffre d'une nécessité d'unanimité au Conseil qui le rend concrètement peu utile.

La Cour de justice a ainsi démontré son volontarisme dans la protection de l'indépendance des juridictions nationales en forgeant une doctrine dont le point de départ est son arrêt dans l'affaire dite « des juges portugais »²⁰. Le raisonnement s'appuie sur l'article 19 du TUE instaurant la Cour de justice et, par-delà cette seule institution, le devoir pour les États membres d'assurer une protection juridictionnelle effective dans leurs ordres juridiques. Cette jurisprudence, constamment rappelée dans de multiples arrêts ultérieurs, dispose notamment qu'une juridiction au sens du droit de l'Union doit être autonome, non soumise à une subordination à l'égard d'un autre pouvoir et que ses membres doivent être préservés de toute influence extérieure.

Sur cette base, la Cour de justice s'est notamment saisie de la question de la chambre disciplinaire des juges de la Cour suprême polonaise ainsi que de celle des dispositions visant à abaisser l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême, considérées comme portant atteinte au principe d'indépendance de la justice²¹. Plusieurs arrêts ont été rendus sur la question et d'autres sont encore en cours de rédaction. La Cour a pris sur ce sujet une position ambitieuse, à l'avant-garde non seulement de la réaction des autres États membres mais aussi de la réaction des autres institutions européennes.

Ce volontarisme n'est pas sans risque dans la mesure où la Cour s'expose au danger de rendre des arrêts qui ne seront pas respectés, mettant ainsi en cause l'effectivité du système juridictionnel de l'Union dans son ensemble. Il importe donc de ne pas se satisfaire de cette seule réponse juridique mais de l'accompagner d'un soutien politique adéquat, ce qui pose la question des instruments qu'il apparaît pertinent ou non d'employer à cet égard.

19. Laurent Pech, Dimitry Kochenov, «Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid», *Policy Brief, Reconnect*, June 2019.

20. Cour de justice de l'Union, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 27 février 2018, affaire C-64/16.

21. Dans un arrêt « Commission européenne contre République de Pologne » du 24 juin 2019, la CJUE a estimé que ces dispositions sont contraires au droit de l'UE (affaire C-619/18). Voir L. Pech, S. Platon : «The beginning of the end for Poland's so-called "judicial reforms" ? Some thoughts on the ECJ ruling in *Commission v Poland (Independence of the Supreme Court case)*», *EU Law Analysis*, 30 June 2019.

Conditionnalité budgétaire ou renforcement de la lutte contre la fraude et la corruption ?

Dans le cadre des négociations sur l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) qui a débuté en 2021, ainsi que dans le contexte de celles sur la mise en œuvre du Plan de relance décidé en juillet 2020 par les chefs d'État et de gouvernement, une nouvelle procédure a été introduite visant à conditionner le versement des ressources budgétaires de l'UE au respect de l'État de droit. Certains travaux ont montré que la conditionnalité budgétaire pouvait être un instrument utile pour influencer l'action des États membres dans les domaines où il existe des objectifs communs consensuels mais pas de règles communes juridiquement contraignantes (par exemple, subordonner le versement de fonds européens afin de favoriser la croissance et la convergence à des mesures qui soutiennent ces objectifs²²). En revanche, il n'est pas certain que la conditionnalité budgétaire soit une solution efficace aux conflits politiques très médiatisés sur la violation des valeurs européennes fondamentales et de l'État de droit. Dans ce dernier cas, la menace et la mise en œuvre de sanctions financières pourraient être facilement instrumentalisées politiquement en utilisant le ressentiment victimaire qui caractérise les sociétés centre et est-européennes et en renforçant la dénonciation de l'UE, présentée comme un « bouc émissaire ». En outre, de nombreuses études montrent que la montée du populisme est liée à la question des inégalités territoriales²³ ; dans cette perspective, la pertinence de sanctions financières, et notamment le non-versement de fonds de cohésion par l'UE, doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse en amont au risque de favoriser encore davantage la montée des forces politiques populistes illibérales. En même temps, il est indispensable de renforcer le contrôle de l'usage des fonds communautaires afin de s'assurer qu'ils ne fassent pas l'objet de détournements et ne financent pas une économie de rentes. Il convient donc de renforcer le rôle de l'UE dans la lutte contre la corruption qui représente l'un des aspects de la régression démocratique actuelle²⁴.

Une initiative concrète serait de renforcer les mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds européens *via* par exemple le renforcement du rôle de l'Office européen anti-fraude (OLAF).

22. Pola Schneemelcher, Jörg Haas, « Rules Enforcement in the EU: « Conditionality » to the Rescue? », *Policy Paper*, Jacques Delors Institute, Bertelsmann Stiftung, 28 May 2019.

23. Voir Fiona Wishlade, « The Rise of Populism, Regional Disparities and the Regional Policy Response », *Research Paper*, N°109, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2019 ; L. Dijkstra, H. Poelman, A. Rodriguez-Pose, « The Geography of EU Discontent », *Working Paper*, European Commission, 12/2018.

24. Voir l'indice de perception de la corruption évaluée par Transparency International.

Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer la lutte commune contre la corruption en s'appuyant sur le parquet européen. Ce type d'initiatives permettrait de remédier au sentiment de maints citoyens que l'UE n'est pas capable de maintenir et de renforcer la sécurité et l'État de droit.

Une stratégie politique indispensable

Le premier pas consiste à reconnaître la profondeur et l'urgence du problème : il s'agit de mener un combat intellectuel, politique et culturel. La clé repose dans les politiques d'éducation et la culture.

Il est indispensable de renforcer l'appropriation par les jeunes générations de la culture démocratique et de l'État de droit. Les attitudes civiques jouent un rôle important dans le développement des formes de populismes illibéraux et l'éducation peut apporter une contribution positive à la lutte contre les risques de régression démocratique²⁵.

Par ailleurs, au-delà de la dimension civique, le manque de fierté et d'attachement au patrimoine spirituel et culturel européen constitue un facteur de faiblesse face aux menaces internes et externes. Il est urgent que les systèmes d'éducation européens réalisent que, face à la *superficialité* toujours croissante véhiculée par les médias et les réseaux sociaux, il faut privilégier la profondeur, le long terme et l'exigence de la qualité. Dans cette perspective, deux champs sont à investir :

- D'une part, l'introduction d'une véritable dimension européenne à l'éducation primaire et secondaire, avec un accent mis sur l'histoire et la culture, sur la diversité et la richesse des réalités locales et nationales, mais aussi sur leurs racines et dénominateurs communs, ainsi que sur les influences croisées entre elles.
- D'autre part, une éducation à la « consommation » des médias, plaçant au cœur de cette démarche éducative la notion d'esprit critique.

L'UE ne peut pas et ne doit pas être le porteur principal de ce renouveau éducatif : il revient aux États d'en assumer la responsabilité. Mais elle peut y contribuer, en s'attelant d'abord à ce qu'elle sait déjà faire – notamment encourager la mobilité et fournir des supports de qualité.

L'autre clé est à trouver du côté des élites politiques européennes, qui doivent se saisir du discours sur les valeurs européennes et le porter avec constance, d'une manière crédible et audible.

25. Voir Michael Abiodun Olatokun, « The Rule of Law Should be Taught in Schools », *Reconnect*, June 17 2019.

Depuis trop longtemps, le discours sur le projet européen s'est enlisé dans une double impasse. Tout d'abord, il est dominé par des sujets techniques et tend à se réduire à un discours complexe qui ne parvient pas à convaincre ni à mobiliser les citoyens autour d'un sens qui aille au-delà des questions de normes et de financements. Enfin, le discours sur le projet européen reste confidentiel, s'adressant principalement aux convaincus. Ce problème d'audibilité du discours européen est largement lié à l'insuffisance des mécanismes politiques au niveau européen, entraînant l'absence d'une représentation politique européenne et d'un espace public européen perçus et identifiés comme tels par le citoyen.

Les limites du régime politique de l'UE. État des lieux

Prendre la mesure de la question démocratique

L'insuffisance politique européenne conduit au constat de l'absence d'un réel espace politique européen au sein duquel les citoyens pourraient exprimer leurs divergences. En effet, si les Européens sont conviés de façon périodique à s'exprimer dans le cadre de la compétition politique nationale, ils restent largement privés d'une véritable possibilité d'alternance politique à l'échelon supranational. Leur influence sur la marche de l'action communautaire est relativement faible en dépit des élections européennes. Cette limite est d'autant plus importante que la participation à un espace politique commun de décision constitue une condition nécessaire du sentiment d'appartenance à une communauté de valeurs, d'intérêts et d'actions. Il est ainsi nécessaire de réfléchir aux enjeux clés et aux modalités concrètes et opérationnelles permettant de procéder à une redistribution des pouvoirs et conduire à l'émergence d'une architecture institutionnelle capable de répondre à cette exigence démocratique.

Les crises, depuis dix ans jusqu'à la crise du Covid-19 actuelle, ont toutes été des « chocs de souveraineté » qui lancent un défi en termes d'efficacité et de légitimité à la gouvernance de l'Union européenne²⁶. Certes, des décisions ont été prises au niveau national ou européen pour faire face à certains de ces chocs. Néanmoins, ces décisions sont prises sous la contrainte de l'urgence, contrainte qui a un coût considérable ; les Européens y découvrent avec frustration les limites de la gouvernance européenne et son « déficit exécutif ». Avec la crise du Covid-19, il existe des raisons de penser que « cette fois, c'est différent ». D'un côté, les institutions européennes (Banque centrale européenne, BEI, Commission) ont pris l'initiative dans le cadre de leurs rôles respectifs. Mais la plus forte

26. Thierry Chopin, « La gouvernance européenne face aux crises : quelles conditions pour un leadership européen efficace et légitime ? », *Policy Paper*, Institut Jacques Delors, mai 2021 ; et « La démocratie à l'échelle européenne : Demos ou Kratos ? », *Revue de l'Union européenne*, n° 650, Dalloz, juillet-août 2021.

rupture a été la décision prise par les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres de l'UE d'émettre une dette commune pour financer la réponse à la pandémie et la relance. Néanmoins, à l'occasion de cette crise, les Vingt-Sept ont une nouvelle fois exposé leurs divisions nationales sur les réponses sanitaires à apporter à la crise. Le Conseil européen est apparu comme la caisse de résonance de certaines fractures nationales. Ce management de crise produit ainsi de l'incertitude et de la défiance chez les citoyens et facilite les critiques adressées par les autres puissances contre la prétendue inefficacité des réponses européennes.

Au-delà de la question de l'efficacité de la capacité européenne de réaction européenne face aux crises, le *statu quo* ne paraît pas tenable à long terme et pourrait remettre en cause l'intégration européenne si la prise de conscience nécessaire ne s'impose pas au plus haut niveau politique d'un nécessaire renforcement de la légitimité démocratique à l'échelle de l'UE. C'est le sens de ce qu'avait dit Emmanuel Macron dans son discours à Athènes : « Comment ne pas voir que la défaite de l'Europe depuis tant d'années est aussi une défaite de la démocratie ? [...] L'Europe ne peut plus avancer à part des peuples [...] de même que nous devons avoir le courage de retrouver le chemin de la souveraineté, nous devons avoir l'autre courage de retrouver la voie de la démocratie »²⁷. Pour que l'UE fasse plus que « survivre » et qu'elle « prospère », il est nécessaire de partager la souveraineté des Européens au sein d'institutions communes reposant sur des mécanismes de légitimité et de responsabilité politiques suffisamment forts.

185

Fondamentalement, la démocratie repose sur trois exigences fondamentales : définir de manière démocratique des objectifs politiques ; choisir démocratiquement des gouvernants responsables devant l'ensemble du corps politique européen ; exercer une capacité de contrôle démocratique sur les décisions prises permettant d'évaluer si les objectifs ont été atteints ou non. Dans cette perspective, le régime politique démocratique suppose au moins deux critères : celui de compétition et celui d'alternance ; ce qui fait défaut aujourd'hui à l'UE, d'un point de vue civique, réside précisément dans l'absence d'une alternance politique européenne équivalente à celle qui existe dans les États membres et également dans les régimes fédéraux.

Les représentants des citoyens au sein des institutions politiques de l'UE bénéficient certes d'une légitimité démocratique directe ou indirecte : les chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen sont désignés à l'issue de processus démocratiques ; c'est le cas aussi des ministres qui siègent au sein du Conseil de l'UE ainsi que des membres

27. Discours du Président de la République française, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes, 7 septembre 2017.

de la Commission européenne, désignés par des gouvernements issus d'un processus démocratique et, de surcroît, investis par les députés du Parlement européen, élus au suffrage universel direct. Néanmoins, les représentants des États membres au Conseil doivent certes leur présence au fait d'appartenir à un gouvernement soutenu par une majorité parlementaire : mais cette majorité parlementaire est rarement mise en place à la suite d'une campagne centrée sur les enjeux européens ; et le Conseil dans son ensemble ne peut réellement subir d'alternance nette puisque ces membres sont renouvelés au gré des élections nationales, et sur un rythme discontinu et désynchronisé.

Seules les élections désignant les membres du Parlement européen permettent d'établir un lien direct entre citoyens et détenteurs de pouvoirs au niveau communautaire ; mais le fait que les députés européens soient élus *via* des scrutins proportionnels et sur des bases largement nationales empêche le plus souvent la formation d'une majorité claire au sein de l'hémicycle strasbourgeois.

Certes, la procédure du *Spitzenkandidaten* permet de renforcer le lien politique entre le résultat des élections européennes et le choix du président de la Commission. Pourtant, les modalités de mise en œuvre de ce système ne sont pas suffisamment claires aujourd'hui : d'abord, parce que les logiques « parlementariste » et « diplomatique » s'y mêlent de manière confuse ; ensuite, parce que les commissaires sont choisis par les gouvernements nationaux, ce qui conduit à un risque d'« intergouvernementalisation » d'un collège où les commissaires peuvent être susceptibles d'apparaître aussi comme la voix des intérêts nationaux ; enfin, parce que, comme l'a montré la nomination de la présidente de la Commission européenne en 2019, rien n'indique que la procédure du *Spitzenkandidat* sera respectée à l'avenir.

Dans cette perspective, le diagnostic qui peut être fait du déficit de légitimité du régime politique de l'UE doit donc être plus large que celui du seul déficit de responsabilité. L'UE est une union de démocraties qui repose sur un système institutionnel démocratique sur le plan formel mais qui ne parvient pas à faire vivre suffisamment la dimension « politique » (au sens partisan du terme) en son sein²⁸. Il s'agit là d'un obstacle structurel à l'appropriation démocratique par les citoyens du système politique de l'UE.

Au total, seule la mise en place d'une authentique « union politique » à l'échelle de l'UE, notamment fondée sur la prééminence d'institutions parlementaires et présidentielle dont les membres seront désignés au

28. En ce sens, l'Union européenne peut être analysée en termes de « démocratie impolitique » selon le concept emprunté à Pierre Rosanvallon, in *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Le Seuil, 2006.

suffrage universel direct, pourrait donner aux citoyens européens la possibilité de désigner et de révoquer les détenteurs du pouvoir au sein de l'UE, de changer les lois et décisions adoptées en leur nom et par là de développer un sentiment d'appartenance à une communauté politique de décisions prises en commun à l'échelle de l'Union.

Équilibre des intérêts ou équilibre des pouvoirs ?

Une clarification préalable indispensable

Une telle réforme politique de l'UE suppose de clarifier au préalable ce que l'on veut faire, ce qui n'est pas le cas jusqu'à maintenant :

- Réformer « simplement » le système actuel en conservant la logique sur laquelle fonctionnent les institutions communautaires, c'est-à-dire sur une logique d'équilibre des intérêts et non pas des pouvoirs ?
- Ou bien aller plus loin et transformer le régime politique européen en véritable régime parlementaire avec un gouvernement responsable devant un parlement voire en régime présidentiel comme aux États-Unis et son corollaire, la mise en place d'un véritable système de séparation des pouvoirs ?

Il est indispensable de lever cette ambiguïté. La nature des propositions et des étapes à venir en matière de renforcement de la légitimité démocratique de l'UE dépend des réponses apportées à ces questions fondamentales. Un débat devrait être lancé sur ce sujet. La Conférence sur l'avenir de l'Europe devrait en être l'occasion.

Dans le cadre de la seconde option (faire prévaloir l'équilibre des pouvoirs plutôt que l'équilibre des intérêts), il serait alors nécessaire de définir et séparer plus clairement les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ainsi que clarifier leurs rapports.

En particulier, dans le système institutionnel actuel de l'UE, il est notable que :

- La Commission mélange pouvoir exécutif et judiciaire.
- Le Conseil mélange pouvoir législatif et exécutif (voire judiciaire en matière de surveillance économique et budgétaire).
- Le Parlement européen ne dispose pas de toutes les prérogatives d'un parlement national puisqu'il ne vote pas l'impôt et qu'il n'exerce pas de pouvoir d'initiative législative.

Pour que les citoyens puissent comprendre et s'approprier plus facilement le système politique européen, il faudrait qu'il se rapproche davantage des systèmes politiques nationaux avec :

- La Commission comme seul exécutif (gouvernement) politique.

- La Cour de justice comme gardienne des traités (et non plus la Commission) seule (chambre au sein de la Cour de justice) ou en lien avec des autorités indépendantes (par exemple en matière de concurrence).
- Le recentrage des pouvoirs du Conseil sur ses prérogatives législatives (dans la perspective d'une transformation en deuxième chambre, comme le Bundesrat, par exemple).
- La formalisation de la possibilité pour le Parlement européen, le Conseil et les parlements nationaux (dans le cadre d'un système de «green card» par exemple) de proposer à la Commission une initiative législative.

Propositions institutionnelles

Dans ce contexte, résoudre le «déficit exécutif» européen et renforcer la légitimité démocratique de l'Union doit passer par la création d'un leadership politique plus clair, plus légitime et plus responsable. Il faut distinguer ici deux registres sur lesquels une telle stratégie pourrait être développée : les réponses de court terme dans le contexte de gestion de crise actuel et les réponses de moyen-long termes tirant les leçons des dix années de «chocs de souveraineté» afin de préparer l'après-crise.

188

À court terme : le besoin d'incarner politiquement la réponse et de la solidarité européennes face aux crises

La crise sanitaire a mis en évidence la faiblesse structurelle des institutions dans la capacité européenne de gestion de crise mais aussi dans l'opérationnalisation du principe de solidarité. Sur ce premier registre, deux éléments clés semblent importants. Tout d'abord, donner une figure au combat commun qui permettrait de combler le déficit de leadership et d'incarnation dans la gestion de crise. Ensuite, incarner et mettre en scène les formes diverses de solidarité existantes en Europe en activant notamment la clause de solidarité.

Les opinions publiques ont besoin d'identifier politiquement la réponse à la crise à un visage. La pandémie a placé naturellement en première ligne les dirigeants nationaux. Au niveau européen, la présidente de la Commission, des commissaires et la présidente de la BCE rendent compte dans les médias de leur action face au Covid-19. Toutefois, cette crise a mis en évidence le caractère polyarchique des institutions européennes qui se voient en concurrence les unes vis-à-vis des autres. La solidarité européenne exigerait ainsi une figure commune de référence qui incarnerait politiquement l'action commune de solidarité à l'échelle de l'Union. Il faut une personnalité rattachée à la Commission mais mandatée par les Vingt-Sept et leur rendant compte ainsi qu'au Parlement européen.

L'exemple de la méthode utilisée dans le contexte du Brexit permet de mettre en évidence les conditions d'une gouvernance efficace et légitime face aux crises : délégation exécutive du Conseil ; mandat défini par les États membres sur la base duquel le négociateur en chef pour la Commission européenne a pu être en capacité de défendre une position unifiée au nom de l'intérêt commun des Européens. Cette méthode a mis en évidence une articulation très efficace entre les objectifs politiques définis par le Conseil et l'incarnation d'un leadership politique clair qui a pu s'appuyer sur la mise en œuvre technique d'une « task force » *ad hoc*. Il semble que ce modèle fonctionne mieux que d'autres et permet une appropriation, voire une « forme de discipline collective », par les États membres. Une telle méthode pourrait être appliquée à d'autres crises que celle du Brexit.

Il est également nécessaire d'incarner et de mettre en scène les formes diverses de solidarité existantes en Europe en activant notamment la « clause de solidarité » (article 222 du TFUE). Cette clause peut être déclenchée lorsqu'un État, après épuisement des autres moyens, fait face à une « situation [qui] manifestement dépasse les capacités de réaction dont il dispose ». La pandémie mondiale du Covid-19 devrait correspondre au critère de catastrophe prévu par la clause de solidarité. Cette clause est prévue pour secourir un État qui l'active. Dans le cas présent d'une pandémie touchant l'ensemble des Vingt-Sept, une activation unanime par le Conseil de la clause aurait signifié que les Vingt-Sept s'engagent bien à agir « conjointement dans un esprit de solidarité ». Son déclenchement n'aurait dépossédé en rien la Commission de ce qu'elle a déjà entrepris mais au contraire lui aurait donné un appui politique confortant ses initiatives. Surtout, une telle décision aurait permis de rompre avec le « concours de beauté » auquel se sont livrées les institutions européennes.

À moyen-long termes : répondre au double déficit de leadership politique et de légitimité démocratique

De nombreuses préconisations pourraient être développées ici, mais nous nous limiterons à mettre l'accent sur trois axes de propositions clés²⁹ :

• Conforter le système des *Spitzenkandidaten* pour élire le président de la Commission

À cet égard, la première condition suppose de conforter le système des *Spitzenkandidaten* pour élire le président de la Commission. Celui-ci a

29. Certains des développements qui suivent ont été présentés initialement dans Yves Bertoncini, Thierry Chopin, « Le choix des gouvernants de l'Union. Pour un meilleur équilibre entre démocratie et diplomatie », *Le Grand Continent*, 2019 ; v. aussi Y. Bertoncini, « L'Europe en notre nom. Renforcer la démocratie européenne », rapport, Terra Nova, 2019, et T. Chopin, L. Macek, « Réformer l'Union européenne : un impératif politique », in Y.-C. Zarka, P. Perrineau, A. Laquière (dir.), *L'Union européenne entre implosion et refondation*, Éditions Mimésis, 2016, p. 57-69.

vocation à être le leader d'une majorité parlementaire et le représentant (désigné à l'avance) du groupe politique ayant obtenu le plus grand nombre de sièges au Parlement européen lors des élections européennes. Il est loisible d'estimer que ce constat découle d'une interprétation offensive de l'article 17.7 du Traité sur l'Union européenne, qui semblait s'être imposée avec l'élection de Jean-Claude Juncker en 2014 mais qui a été mise en cause par le Conseil européen à l'issue des élections européennes de 2019. Il est essentiel de souligner que cette simple pratique est préférable en termes de légitimité comme d'efficacité pour au moins deux raisons. Tout d'abord, la mise en œuvre du système des *Spitzenkandidaten* ainsi que l'amélioration des modalités de sa mise en œuvre, afin de favoriser son appropriation par les électeurs européens, constitue un élément clé de tout agenda visant à rééquilibrer les logiques diplomatique et civique pour le choix du/de la président(e) de la Commission. Mais c'est aussi pour des raisons d'efficacité qu'il faut parvenir à ancrer le système des *Spitzenkandidaten* dans la réalité politique de l'UE, après les difficultés survenues suite à l'élection surprise d'Ursula von der Leyen : c'est en effet parce que sa ou son successeur aura pris ses fonctions après avoir fait campagne auprès des Européens et réuni une double majorité au Conseil et au Parlement européen qu'il pourra bénéficier de la force politique nécessaire pour présider la Commission et dynamiser l'Union.

190

Les objections opposées aux *Spitzenkandidaten* par certains chefs d'État et de gouvernement ou observateurs peuvent être discutées. D'une part parce que ce système n'a pas pour effet mécanique de garantir que la présidence de la Commission est dévolue au PPE : l'arrivée en tête du PPE n'a rien d'automatique, mais traduit simplement une préférence manifestée par les électeurs dans les urnes, qui peut tout à fait disparaître à court ou moyen terme, et qui doit sinon être reconnue démocratiquement. D'autre part et surtout parce que le système des *Spitzenkandidaten* prévoit seulement que le leader du parti arrivé en tête est chargé d'essayer de former une coalition majoritaire susceptible de l'investir comme président de la Commission, puis d'investir les membres de son Collège. Comme dans tout système parlementaire, rien n'interdit donc aux groupes politiques arrivés en 2^e, 3^e et 4^e positions de refuser de conclure un accord de coalition avec celui qui est arrivé en tête et de tenter de former à leur tour une majorité alternative : en cas de premier échec, il revient au chef de file du groupe politique arrivé second de tenter à son tour de former une telle coalition majoritaire, etc. Il reste donc à souhaiter que le Conseil européen ne contestera plus l'existence même du système des *Spitzenkandidaten* et que ses membres prendront au sérieux son usage en 2024.

• Réformer le système électoral pour les élections européennes : introduire une « dose » de députés transnationaux au Parlement européen

Il s'agit sans doute de la mesure la plus difficile à appliquer, car elle exige l'unanimité des États membres (et une majorité au Parlement). Nous ne développerons donc pas ici ce point outre mesure. Toutefois, pour renforcer la dynamique de politisation de l'Union européenne, il faudrait un mode de scrutin qui renforcerait le fait majoritaire (tout en gardant la forte représentativité du Parlement européen – la voie à explorer étant sans doute celle d'une « prime de majorité » au groupe politique victorieux) et qui rendrait possible, voire favoriserait, la constitution des listes supranationales.

Le débat sur le devenir des sièges libérés par les eurodéputés britanniques ouvre une voie intéressante à cet égard. Parce qu'il a pour effet de rendre vacants les 73 sièges de députés européens jusqu'alors attribués au Royaume-Uni, le Brexit a relancé le débat sur la possible élection d'une fraction des membres de l'assemblée strasbourgeoise sur la base de listes transnationales³⁰. La mise en place de ces listes pourrait utilement contribuer à européaniser un peu plus le débat et la campagne électorale et à compléter l'agrégation de visions nationales qui priment le plus souvent, et même à consolider le processus de sélection du/de la président(e) de la Commission. Les leaders de ces listes transnationales seraient en effet des candidats naturels à la présidence du Collège bruxellois, puisque ces listes seraient soumises au choix de l'ensemble des citoyens de l'UE, et pas seulement à des fractions nationales d'entre eux. Il serait ainsi possible d'établir un lien plus direct entre la désignation des *Spitzenkandidaten* et les suffrages des électeurs, en désamorçant l'objection selon laquelle les candidats chefs de file ne sont guère connus au-delà des frontières de leurs pays dans le cadre du système électoral actuel.

Pour que cette innovation soit acceptable et légitime, il conviendrait naturellement de prendre en compte l'ensemble des voix qui se sont portées sur les listes soutenues par les principaux partis européens, que celles-ci aient soutenu les 27 listes nationales ou la liste transnationale. Les listes transnationales ne réuniront en effet qu'un nombre plus limité d'élus, sauf à supprimer l'ancrage national ou local des députés européens actuels – ce qui serait régressif du point de vue de leur ancrage civique – ou à doubler leur nombre – ce qui serait problématique pour le fonctionnement du Parlement européen.

30. Voir par exemple Thierry Chopin et Lukas Macek « Pour l'introduction de listes transnationales aux élections européennes sous la forme d'une prime de majorité », *Telos*, 21 février 2018.

La mise en place de listes transnationales ne sera par ailleurs concevable aux yeux de l'ensemble des pays de l'UE que si des règles garantissent la présence d'un nombre minimal de nationalités, afin d'éviter la surreprésentation des candidats issus des pays les plus peuplés. Si le projet d'une liste transnationale composée de 27 candidats était par exemple retenu, il faudrait ainsi prévoir qu'au moins un représentant de chacun des 27 pays membres y figurent ou, *a minima*, qu'au moins la moitié des pays membres y voient des nationaux représentés, selon une alternance empêchant ceux issus des pays les plus peuplés de figurer systématiquement aux places éligibles en tête de liste.

C'est à ces conditions que la création de listes transnationales pourra être actée dans la perspective des élections européennes du printemps 2024 et qu'elle contribuera elle aussi à renforcer la légitimité du choix des gouvernants de l'UE et par là l'efficacité de ces derniers.

• Gouverner l'UE via un accord de mandature européen

La légitimité des membres de la Commission et l'efficacité de l'UE pourront utilement être renforcées par la mise en place d'un contrat de législature entre ces deux institutions, mais aussi et surtout sur la base d'un contrat de mandature entre Parlement européen, Commission et Conseil européen.

192

Les prémisses d'un tel contrat de mandature existaient déjà en 2014 : la mise en place du système des *Spitzenkandidaten* avait alors conduit les groupes politiques majoritaires au Parlement européen à lier l'investiture du président de la Commission à un accord entre ces deux institutions portant sur les principales priorités politiques à mettre en œuvre à l'horizon 2019 (dont le plan d'investissement dit « plan Juncker ») ; les « orientations politiques » adoptées par le Conseil européen en juin 2014 constituaient elles aussi une forme d'accord interinstitutionnel entre cette institution et le président de la Commission qu'elle a désigné³¹. De même, l'été 2019 a à nouveau conduit à l'adoption de deux programmes d'action parallèle : l'« agenda 2019-2024 »³² défini par le Conseil européen en juin 2019, puis le programme formalisé par le discours d'investiture d'Ursula von der Leyen³³ devant le Parlement européen.

31. Pour de plus amples précisions sur ce sujet, voir « Pour un quinquennat européen », rapport, Terra Nova, 2017.

32. Voir « Un nouveau programme stratégique 2019-2024 », Conseil européen, juin 2019 : <https://www.consilium.europa.eu/media/39916/a-new-strategic-agenda-2019-2024-fr.pdf>

33. Voir « Une Union plus ambitieuse – Orientations politiques pour la Commission 2019-2024 », juillet 2019 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf

La négociation et la publication de ces accords programmatiques sont de beaucoup préférables à la prévalence de tractations opaques sur le casting des « *top jobs* » entre les principaux partis européens ou à l'expression de rapports de force purement institutionnels entre Conseil européen et Parlement européen quant à la prééminence de leur légitimité de « faiseurs de rois ». Il s'agit donc d'une part de pérenniser l'adoption de ces accords programmatiques, mais aussi et surtout de promouvoir l'adoption d'un véritable contrat de mandature associant Commission, Parlement et Conseil européens, et qui dissipe la confusion née de la coexistence de deux accords négociés en parallèle. Seul un tel contrat de mandature interinstitutionnel fournira un cap politique et un contenu opérationnel plus clairs aux yeux des citoyens de l'UE, et qui soit élaboré sur la base des rapports de force définis par les électeurs lors de l'été précédant l'investiture de la Commission. Si elle ne fera naturellement pas disparaître les tensions liées au choix des gouvernants de l'UE, l'adoption d'un tel accord de mandature lui donnera un fondement politique plus substantiel et moins clivant que la discussion relative aux décideurs appelés à le mettre en œuvre.

Les crises placent l'Europe face à un défi politique majeur. Soit les leaders européens sont capables de s'entendre sur des avancées suffisamment concrètes pour résoudre le déficit de légitimité de l'UE. Soit ils prennent le risque de voir l'euroscepticisme se renforcer³⁴. Beaucoup d'Européens risqueraient alors de se replier sur leur appartenance nationale, dont ils auront le sentiment qu'elle est la seule qui garantit leurs droits politiques et qui leur donne le sentiment de retrouver une capacité de décision souveraine face aux circonstances exceptionnelles.

Ce repli national s'appuie sur une rhétorique hostile au processus d'intégration européenne, accusé d'être le produit d'une élite déracinée et de livrer les peuples européens au « chaos » de la mondialisation. Ce discours repose sur une xénophobie exaltant l'échelle nationale au détriment de tout ce qui lui est extérieur, l'Union européenne, ses élites et les étrangers y étant associés devenant ainsi les « bouc émissaires » girardiens de tous les malheurs contemporains³⁵. Affronter cet argumentaire impose de ne pas laisser la question des frontières aux opposants au projet européen.

34. Voir sur ce point par exemple le livre de Jonathan White, *Politics of Last Resort. Governing by Emergency in the European Union*, Oxford University Press, 2019.

35. Voir sur le concept de « bouc émissaire », René Girard, *Le bouc émissaire*, Grasset, 1982.

1.3. FRONTIÈRES ET SENTIMENT D'APPARTENANCE

L'analyse de l'appartenance à une communauté ne saurait faire l'économie d'une tentative de réflexion sur la délimitation des frontières de l'Union européenne. La question des frontières est susceptible de se poser à l'UE à un double titre : d'abord en ce qui concerne les frontières entre États membres à l'heure de l'intégration européenne et du développement de logiques transfrontalières, et surtout en ce qui concerne l'épineuse question de la délimitation du territoire européen, préalable nécessaire à tout éventuel sentiment d'appartenance.

Intégration européenne et dépassement des frontières intérieures : l'enjeu du transfrontalier

Les territoires frontaliers ont en commun un fait géographique : celui d'être localisés à proximité de frontières entre pays appartenant à l'Union européenne ou liés par des accords de libre circulation, comme la Suisse. La crise sanitaire a montré à quel point le retour à des barrières concrètes en un temps record était possible, rendant ainsi la question transfrontalière particulièrement prégnante.

194

Les régions frontalières intérieures de l'UE couvrent 40 % de son territoire, abritent 30 % de sa population (150 millions de personnes) et accueillent près de 2 millions de navetteurs dont 1,3 million de travailleurs frontaliers.

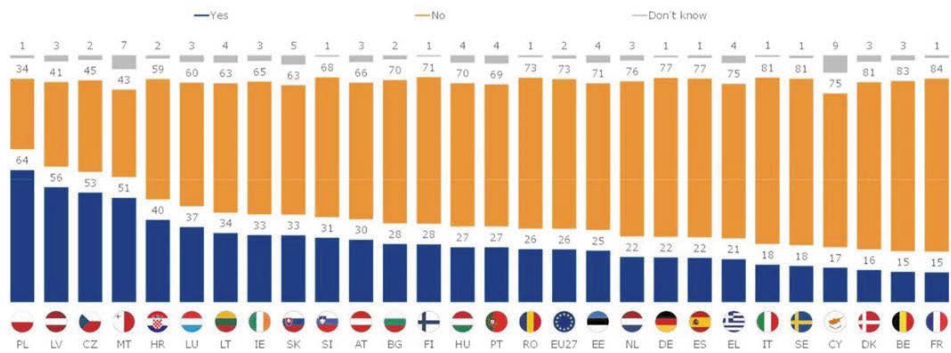
Les régions frontalières pourraient être en moyenne 8 % plus riches si tous les obstacles actuels étaient levés et si elles partageaient toutes une même langue. Ce scénario est difficilement réalisable, mais si 20 % seulement des obstacles existants étaient levés, les régions frontalières verraient quand même leur PIB augmenter de 2 %. Face à la reprise ardue qui s'annonce, les régions frontalières bénéficieraient fortement de l'élimination de ces obstacles.

La crise sanitaire a amplifié la nécessité de se pencher plus que jamais sur les incohérences que vivent au quotidien les frontaliers. Ainsi, la réflexion autour d'un statut frontalier doit permettre d'œuvrer à l'atténuation des effets de la frontière afin d'éviter d'impacter négativement le quotidien des populations vivant sur la frontière ou à proximité.

Une enquête réalisée par la société civile de l'*Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai* reflète ainsi le besoin des citoyens transfrontaliers : 9 citoyens sur 10 réclament un statut spécifique pour les frontaliers.

Par contraste, l'ensemble complet des citoyens demeure peu informé sur ces enjeux (seuls 26 % des citoyens européens se déclarant au courant de la coopération transfrontalière européenne), tout particulièrement en France (où ce chiffre plonge à 15%, plus mauvais score de l'Union) (figure 9).

Figure 9 – « Êtes-vous au courant de la coopération existant entre les régions des différents pays, grâce au financement de l'UE ? » (% par pays)



Base: all respondents (n=25 706)

Source : Flash Eurobarometer 497, Report « Citizens' awareness and perception of EU regional policy », European Commission, October 2021.

Les réalités de terrains différentes nécessitent donc des solutions sur mesure et non pas un modèle standard, c'est ce que l'on nomme la « dimension fonctionnelle » d'une frontière. Il s'agit de ce qui prend en compte la réalité et l'origine des flux de franchissement de frontière : emploi, shopping, scolarité, garde d'enfants partagée ou encore soin de santé.

Le bassin transfrontalier devient alors un bassin de vie et d'expérimentation dont les méthodes et les résultats peuvent être transférables à d'autres territoires transfrontaliers européens. À partir de ces expérimentations, un certain nombre de propositions peuvent être formulées pour améliorer la gestion des enjeux transfrontaliers :

- Accentuer la formation de demandeurs d'emploi de l'autre côté de la frontière en Europe car il existe des blocages concernant spécifiquement les personnes ayant un statut de demandeur d'emploi (inscrits comme tels auprès de leur service public de l'emploi) qui souhaitent suivre une formation dans le bassin de vie transfrontalier (pays voisin).

- Pérenniser les espaces de dialogue entre les institutions européennes et les citoyens par la création d'Espaces citoyens de l'Europe (ECE) à l'aide d'ambassadeurs volontaires.
- Créer les conditions d'un « Erasmus de proximité » des lycées et des collèges transfrontaliers afin de pouvoir développer la mise en commun d'une histoire européenne et surtout des spécificités des pays membres de l'Union européenne. Cette initiative s'inscrit également dans le constat du déficit du traitement des informations européennes par les médias.

Intégration européenne et retour des frontières : l'enjeu de la délimitation des frontières extérieures

Cet affaiblissement des frontières intérieures n'est pas sans provoquer une certaine crainte de citoyens se posant alors la question de leur identité. La bonne gestion du transfrontalier n'est possible et politiquement soutenable que s'il s'accompagne d'un sentiment d'appartenance européen, lequel requiert que les citoyens soient en mesure de définir un espace européen auquel s'identifier.

196

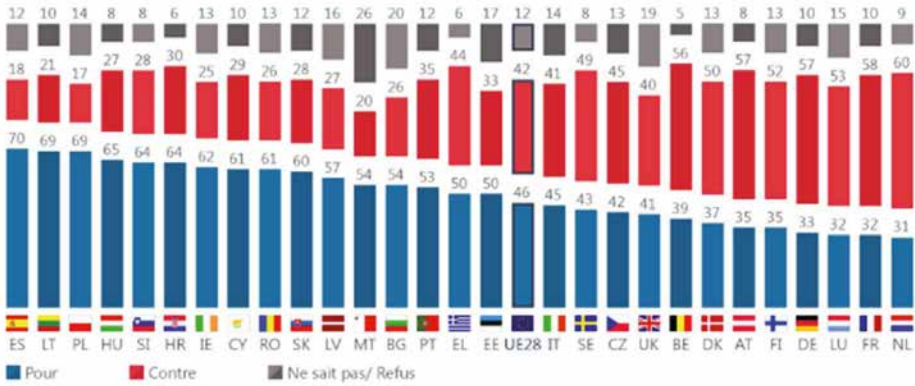
Une telle question s'avère d'autant plus importante que son absence de réponse alimente l'euroscepticisme. L'impossibilité de délimiter clairement un espace européen auquel il serait possible d'associer le projet d'intégration est à n'en pas douter une cause structurante de la crise politique de l'Union³⁶. En effet, sans territoire précis, l'Union européenne demeure un objet indéterminé, quelque part entre la fiction juridique d'une organisation internationale (comme il en existe tant d'autres) et la réalité concrète d'un État.

De ce point de vue, le rejet d'un élargissement supplémentaire de l'Union par une majorité des citoyens – 46% de citoyens étaient favorables à davantage d'élargissement en 2019, avec une hostilité plus marquée chez les États membres fondateurs (figure 10)³⁷ – est le signe que le projet européen ne peut pas simplement se réduire à une extension sans fin suivant une logique économique.

36. Voir en ce sens Pierre Hassner, « Ni sang ni sol ? Crise de l'Europe et dialectique de la territorialité », *Culture et conflits*, n° 21-22, 1996.

37. La figure la plus récente date de 2019 mais les données collectées en 2020 et 2021 indiquent une tendance constante sur ce point.

Figure 10 – Rapport des Européens à de futurs élargissements



Source : Eurobaromètre Standard 91, juin 2019.

En effet, les élargissements sont liés à la question de l'identité européenne. Certaines opinions publiques nationales ont eu le sentiment que l'Union était dans une extension presque infinie et sans limites. Du même coup, cela a créé une forme de confusion entre mondialisme sans frontières et projet européen. Le récit politique de l'élargissement n'a pas été à la hauteur³⁸, notamment parce qu'il a été insuffisant ou alors uniquement économique (en termes de débouchés de marché). La chute du mur de Berlin a initié un débat sur les limites territoriales de l'Union³⁹, qui n'a toujours pas reçu de réponse satisfaisante⁴⁰.

Force est de constater que les textes européens esquivent assez largement la question des frontières. Cette dernière est le plus souvent réduite à la question de la frontière des États membres, ou à un espace distinct de l'Union (comme l'EEE ou la zone euro). En effet, l'article 52 TUE sert de base juridique à la définition du territoire de l'Union par référence aux territoires nationaux sur lesquels les traités sont applicables (sauf quelques exceptions et précisions dument listées à l'article 355 TFUE) mais il est vrai que les expressions « Territoire de l'Union » ou « Territoire européen » n'apparaissent pas directement dans les traités. De plus, il ne s'agit pas

38. Cf. Thierry Chopin, Lukas Macek, Sébastien Maillard, Jacques Rupnik, « L'Europe d'après. Pour un nouveau récit de l'élargissement », *Esprit*, mai 2020.

39. Voir sur ce point les travaux de Michel Foucher, *L'obsession des frontières*, Perrin, 2007 ; du même auteur, *Le retour des frontières*, Éditions du CNRS, 2^e édition, 2020.

40. Voir en ce sens Thierry Chopin, « 30 ans après la chute du mur de Berlin. Penser les frontières de l'Union européenne », *Policy Paper* n° 244, Institut Jacques Delors, novembre 2019.

d'une réflexion politique ou géographique mais d'une question d'applicabilité du droit de l'Union (même si ces aspects sont liés).

Les frontières extérieures servent à identifier un « dedans » et un « dehors » permettant de fonder une appartenance sur une forme de solidarité notamment en matière de sécurité. Il s'agit peut-être là de la question fondamentale : si un État membre était menacé, les autres iraient-ils jusqu'à sacrifier les leurs pour lui porter assistance ? Tel est le sens de la clause de défense mutuelle inscrite à l'article 42, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne. Cependant, pour de nombreux États membres, cet aspect est davantage lié à l'OTAN. Les États limitrophes de la Russie ont une tendance compréhensible à se défier de leur puissant voisin qui leur apparaît comme une menace tangible, posant par là même la question des frontières que la Russie ne doit pas dépasser sous peine d'une réaction européenne forte. Les difficultés à bâtir un consensus entre les États membres sur ce point alimentent le sentiment d'une Union inapte à assurer efficacement la défense de ses membres, ce qui explique que l'OTAN demeure pour beaucoup le seul horizon de réflexion militaire pertinent.

198

Une telle logique trouve cependant ses limites dans un contexte où un membre de l'OTAN, comme la Turquie, s'est avéré ouvertement menaçant envers un État membre de l'Union, la Grèce. La question des frontières européennes dans cette zone fait face à un défi majeur non résolu qui est celui de l'ambition affichée de l'Union d'intégrer Chypre comme État membre dont les frontières comprennent toute l'île alors même que l'armée turque en occupe la moitié et refuse de reconnaître l'Union dans ces limites. Pourtant, cela n'empêche pas la Turquie d'être toujours officiellement candidate à l'adhésion dans l'Union européenne. Le fait que ce processus soit simplement gelé en dépit de toutes les tensions suscitées ne peut qu'interroger sur l'horizon spatial et culturel du projet européen. À titre de comparaison, le rejet de l'adhésion du Maroc (justifié essentiellement par des motifs géographiques) avait été bien plus clair alors même que les tensions étaient moindres (essentiellement concentrées autour de Ceuta et Melilla dont les frontières sont par ailleurs bien déterminées).

Il semble donc plus que nécessaire d'engager une réflexion sur les limites de l'espace européen et le sens qui y est associé. La question des frontières apparaît indissociable de celle de la nature du projet européen. À cet égard, quatre échelles possibles de définition de cet espace pourraient faire l'objet de réflexion et de débats :

- Un espace de partenariat privilégié entre voisins auquel la Turquie, la Russie ou l'Ukraine seraient associés ;

- L'espace économique européen ajoutant à l'actuelle Union les membres de l'EEE (Islande, Norvège, Liechtenstein) et ceux qui seraient intéressés avant tout par la dimension mercantile du projet européen ;
- L'Union économique et monétaire autour de la zone euro ayant vocation à coïncider à terme avec l'Union actuelle depuis le Brexit ⁴¹ ;
- Les États souhaitant se rassembler autour de plusieurs coopérations renforcées et désireux d'accentuer le partage de l'exercice de la souveraineté dans certains domaines régaliens (par exemple en matière de fiscalité ou de défense).

La création d'un sentiment d'appartenance n'apparaît réellement possible que dans les deux derniers cas, dans la mesure où ce sont les seuls à permettre d'établir des frontières tangibles. En effet, chacun peut percevoir que tel espace utilise telle monnaie et pas telle autre.

Le renforcement de l'agence Frontex et le développement d'une politique commune de gestion des frontières sont également à saluer dans la délimitation de l'espace européen. Ce sont autant d'éléments qui permettent à l'Union européenne de porter un discours régalien et sécuritaire susceptible de répondre à une demande citoyenne croissante. Dans le cas contraire, ces sujets sont détournés et appropriés par les partis politiques hostiles à l'intégration européenne, comme le Brexit l'a par ailleurs parfaitement illustré. La crise du régime frontalier européen n'est pas sans lien avec nombre de tensions au sein de l'Union même par-delà le Brexit, comme le montre la situation à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie.

Pour aller plus loin, une union défensive affirmée et portée par un discours politique *ad hoc* est à même de susciter une forme de patriotisme européen : la reconnaissance grecque envers le soutien français à sa position contre la Turquie est un exemple de moment tel que celui-ci quand, au contraire, les atermoiements sur ce point seraient de nature à faire douter de l'intérêt du projet d'unité, de solidarité et *in fine* d'identité européenne. Le soutien affiché de l'Union et de ses membres à la France à la suite de la crise des sous-marins de l'AUKUS est un autre exemple plus récent du phénomène. C'est par l'accumulation de telles séquences, dans lesquelles les frontières extérieures apparaissent bien visibles, qu'il est possible de faire émerger et de développer un sentiment d'appartenance.

41. Les traités prévoient que tous les États membres de l'Union ont vocation à rejoindre l'UEM. La seule exception est aujourd'hui le Danemark mais ce dernier a choisi d'arrimer sa monnaie à l'euro en assurant une marge de fluctuation très étroite de la couronne danoise vis-à-vis de la monnaie unique dans le cadre du mécanisme de change européen.

À cet égard, le départ du Royaume-Uni pourrait être créateur d'opportunités. En effet, les Britanniques n'ont jamais caché leur vision économique du projet européen et leur défiance vis-à-vis de sa dimension politique. Sans eux, il devient possible de réaffirmer cette nature politique et tenter de rassembler autour d'une Union plus ambitieuse. À tout le moins, les États membres opposés à ce type d'évolution devront l'exprimer clairement car ils ne pourront plus se cacher derrière le rejet anglais. Cela permettra de clarifier le débat et de trancher le conflit de vocations du projet européen.

2. QUI SOMMES-NOUS ? QUEL MODE DE VIE EUROPÉEN ?

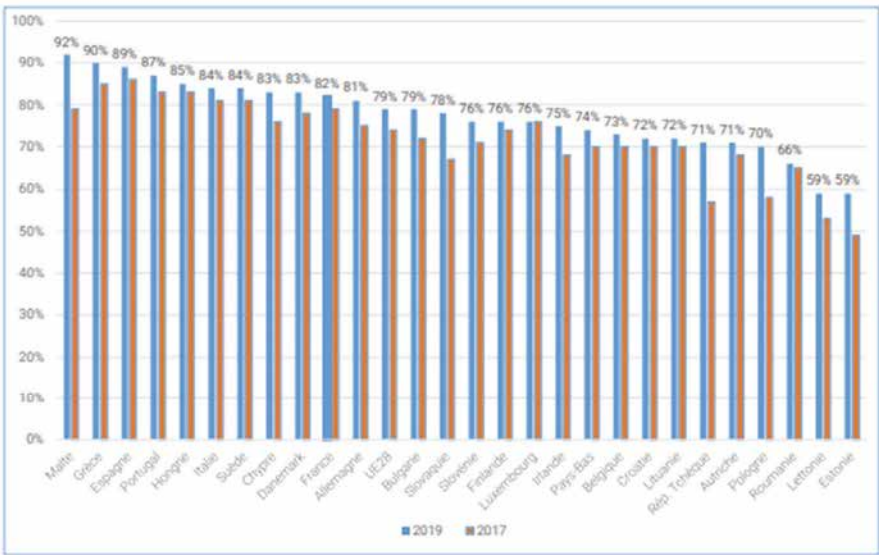
2.1. TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, BIODIVERSITÉ, AGRICULTURE ET ALIMENTATION : LA VALORISATION D'UNE PRÉFÉRENCE COLLECTIVE EUROPÉENNE

Mener une réflexion sur l'identité européenne implique de réfléchir à la gestion des biens communs de l'Union européenne. La question du mode de vie européen peut donc se poser autour de trois thèmes majeurs : la transition énergétique, la préservation de la biodiversité et la politique agricole commune.

Faire du « Pacte vert pour l'Europe » une réalité

L'opinion publique européenne se soucie massivement de la question du changement climatique, considérée de plus en plus par une large majorité comme un problème « très sérieux » (figure 11).

Figure 11 – Proportion de personnes interrogées considérant que le changement climatique est un problème « très sérieux », par État membre, en 2017 et 2019



Source : Eurobaromètre spécial 490 « Changement climatique », avril 2019.

Des avancées politiques considérables ont lieu dans le domaine de la politique climatique de l'UE dans les années 2000 et 2010. La création d'un marché européen du carbone consacre une politique fédérale imposant un prix unique sur tout le territoire de l'Union pour les émissions de gaz à effet de serre provenant des secteurs industriels et électriques. De manière plus structurelle, nombre d'outils de politiques publiques sont soit créés (p. ex. Directive Énergies renouvelables, Standards d'émissions de CO₂ des voitures, etc.), soit redirigés (p. ex. Fonds de cohésion, Banque européenne d'investissement) afin de permettre à l'Union européenne de transformer ses objectifs climatiques en une réalité et réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Ces politiques publiques impactent des secteurs clés de l'économie et de la vie quotidienne des Européens : alimentation, bâtiment, électricité, industrie et transport.

C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer ce que la Commission européenne appelle son «*Fit For 55 package*», c'est-à-dire sa proposition d'un paquet d'une quinzaine de législations qui devraient marquer la décennie 2020 afin de tenir la promesse européenne de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030, et de mettre l'Union sur la voie de la neutralité climatique d'ici à 2050. Ces mesures seront à l'agenda de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

202

En effet, depuis le milieu des années 2010, le changement climatique s'impose comme une priorité politique. En mars-avril 2021, en pleine 3^e vague du Covid-19, les Européens considéraient le changement climatique comme le problème le plus sérieux auquel le monde doit faire face (18 %), juste devant la propagation de maladies infectieuses (17 %). Ce phénomène européen implique aussi la France. Il convient donc de profiter de la PFUE pour favoriser le succès du Pacte vert autour de plusieurs propositions.

Consolider un récit qui prépare les choix politiques

Le Pacte vert doit présenter un récit fort s'il veut susciter l'intérêt des élus et des citoyens. À partir d'éléments déjà mentionnés dans les discours officiels, nous suggérons que, pour être un succès, la PFUE adopte un récit sur le Pacte vert qui s'articule autour de trois piliers : climat, innovation et justice sociale. Ce récit doit s'appuyer sur des choix politiques concrets. Ainsi la fin de la vente de véhicules thermiques, y compris les thermiques-hybrides, d'ici à 2035 est une mesure forte pour le climat, mais aussi pour l'innovation car elle crée une véritable certitude de marché pour les entreprises, investisseurs, innovateurs et travailleurs, tout en leur donnant suffisamment de temps (plus de 10 ans) pour accompagner celles et ceux qui en sont les victimes.

Coconstruire une ligne politique générale servant de fil d'Ariane aux arbitrages concrets à venir

La complexité des enjeux sectoriels et législatifs du *Fit For 55* va amener à des débats qui seront nécessairement segmentés. Les niveaux politiques et interministériels joueront un rôle clé pour garantir une véritable cohérence politique, compatible avec le récit politique susmentionné. À cette fin, la PFUE pourrait être l'actrice d'une coconstruction d'une ligne politique générale, commune au Conseil et au Parlement.

La PFUE pourrait ainsi soutenir la transformation de la directive européenne sur les infrastructures de carburants alternatifs en un règlement européen garantissant un déploiement concret de bornes de recharge pour véhicules électriques partout en Europe, puisque seuls les pouvoirs publics peuvent garantir un déploiement si rapide de bornes de recharge destinée au grand public.

Enfin, une telle ligne directrice aurait l'avantage de souligner qu'une position politique pro-européenne peut prendre ses distances avec les propositions de la Commission européenne, notamment celles qui risquent d'être les plus impopulaires en France comme la création d'un marché européen du carbone qui augmenterait le prix de l'essence et du diesel payé par chaque citoyen, au profit d'un Fonds européen voire du remboursement de la « dette Covid ».

203

Favoriser le dépassement d'idées reçues nuisibles à la conclusion d'un accord *Fit For 55* ambitieux

La PFUE pourrait, par l'organisation d'actions destinées au grand public et/ou aux décideurs européens, aider à surmonter quatre idées reçues sur la transition écologique qui rendent les compromis politiques inutilement difficiles :

- « Les entreprises n'en veulent pas ! ». La manière dont les organisations d'entreprises sont structurées les amène à se mettre d'accord sur le plus petit commun dénominateur. Cela déforme la compréhension des enjeux économiques, en diminuant la visibilité des entreprises qui sont déjà engagées dans la transition, sans même parler de l'absence des entreprises qui deviendront les « GAFAM de la *cleantech* ». Afin de mieux rendre visibles les intérêts des entreprises de la *cleantech*, la PFUE pourrait coopérer avec les organisations nouvelles constituées, comme *Cleantech for Europe* et la *Renewable Hydrogen Coalition*.

- « Le prix carbone est la seule solution ! » Cette idée reçue est nourrie par les discours de certains économistes qui n'abordent la question du climat que sous le seul prisme de l'imposition d'un prix carbone unique pour tous les secteurs. Il pourrait ainsi s'agir de mettre en avant d'autres positions qui cherchent à inscrire cet outil, qui a son utilité, au sein d'un *policy mix* complet incluant réglementations, subventions publiques, *nudges*, etc.
- « Tout ça coûte très cher ! » Cette perception est en partie nourrie par des communications de la Commission européenne qui mettent l'accent sur des chiffres de centaines voire de milliers de milliards d'euros d'investissements, sans granularité ni comparaison avec le coût du maintien en l'état d'un système fondé sur les énergies fossiles. Sur ce sujet :
 - En termes de récit, il conviendrait d'insister sur le fait que les modélisations actuelles de la Commission chiffrent l'écart de coût entre (1) un scénario « *business as usual* » qui conduit à un désastre climatique, et (2) une transition radicale permettant de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C, à seulement 176 Md€/an, soit moins de 1 % du PIB européen.
 - En termes d'étude, il pourrait être opportun de commander une étude indépendante à des économistes et modélisateurs, qui peuvent mieux estimer le vrai coût de la transition, notamment en (1) appliquant un taux d'actualisation raisonnable (par exemple 3 %, contre les 10 % utilisés par le modèle de la Commission), et (2) calculant le coût de la transition en fonction de divers scénarios de progrès technologique (par exemple un scénario de référence borné par un scénario de progrès technologique modeste, et un de révolution des *cleantech*).
 - En termes d'étude, il serait utile de mettre à jour les estimations du « coût de l'inaction climatique » en prenant en compte les retours d'expérience liées aux coûts des phénomènes extrêmes (y compris les inondations de juillet 2021 en Belgique et en Allemagne), et les hausses de risques de zoonoses.
- « C'est juste une crise parmi d'autres ! » Quoi que l'on fasse aujourd'hui, compte tenu de l'inertie des phénomènes physiques à l'œuvre, la situation climatique continuera de s'aggraver pendant au moins 30 ans. Comprendre l'irréversibilité du changement climatique est fondamental pour adapter et débattre du financement de l'action pour le climat, y compris dans le cadre d'une réforme post-Covid du Pacte de stabilité et de croissance. La dette écologique est irréversible, il faudra en effet plus de mille ans pour que l'immense majorité du dioxyde de carbone émis par les activités humaines se dissipe de manière naturelle ; en outre, toute espèce animale ou végétale qui disparaît le fait pour l'éternité. Ainsi, la compréhension de l'irréversibilité du changement climatique aiderait probablement les décideurs à adopter des choix plus ambitieux en faveur du climat.

Bien nommer les choses, y compris à destination des citoyens français

Afin de favoriser l'appropriation par les fonctionnaires, élus et citoyens du Pacte vert pour l'Europe, la PFUE pourrait populariser de nouveaux choix de mots pour nommer cette action politique.

En effet, la majorité des commentateurs politiques utilisent des mots anglais pour parler de cette action européenne. Certains parlent parfois du « *European Green Deal* », terme consacré par la Commission. D'autres présentent cela comme un « *Green New Deal* », créant une confusion dommageable avec ce slogan politique popularisé par l'aile gauche du Parti démocrate aux États-Unis. Le terme « *Green Deal* », lui, perd la dimension européenne tout en gardant son terme anglais qui ne favorise pas son appropriation par les peuples. Ainsi, la PFUE pourrait développer une manière francophone de parler de ce sujet, en reprenant la traduction officielle de « Pacte vert pour l'Europe » ou en créant un autre terme.

De même, la PFUE devrait contribuer à renommer le « *Fit for 55* ». Cette alliteration, déjà tournée en ridicule dans la bulle européenne, est intraduisible en français, ne permet à personne de comprendre qu'il s'agit d'un projet politique lié au climat, et centre le débat sur le seul objectif climat de l'Union européenne pour 2030 (*i.e.* réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre) alors que nombre d'éléments de ce paquet concerne l'après-2030 (p. ex. fin de vente des véhicules thermiques). Là aussi la PFUE pourrait faire émerger un nouveau terme aisément traduisible, comme *Green Deal Package* ou *Climate Neutrality Package*, ou tout autre choix incluant un mot clé évoquant les enjeux climatiques ou environnementaux.

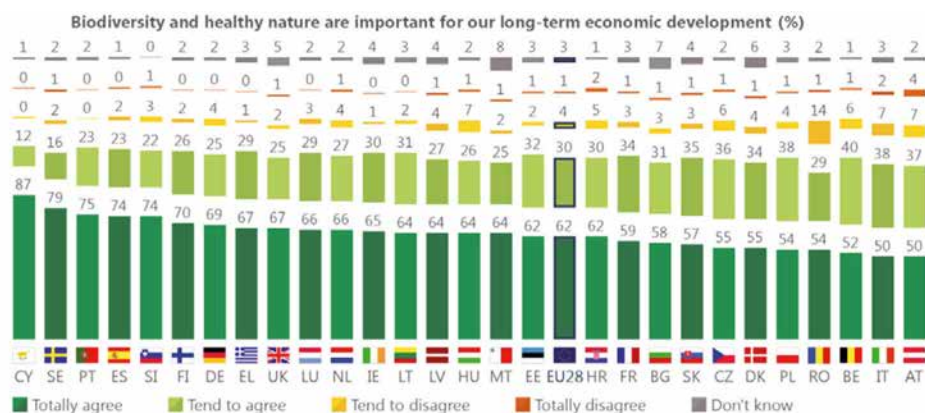
205

Biodiversité et préservation de nos espaces marins

La nature et la biodiversité européenne sont largement considérées par l'opinion publique européenne comme des biens qu'il est capital de préserver sur le long terme (figure 12).

La protection de l'océan – et, pour être plus exhaustif, de l'hydrosphère (*i. e.* toutes les composantes du cycle de l'eau, de l'océan aux mers et rivières) – est non seulement un enjeu environnemental majeur, mais aussi une question diplomatique incontournable. Les négociations sur la protection de l'Antarctique en sont la plus récente illustration : l'engagement des États-Unis au côté, notamment, des Européens dans la création de nouvelles aires marines protégées dans l'océan Austral a renforcé l'importance de l'océan dans l'agenda diplomatique international. L'océan, dont les deux tiers sont situés au-delà des juridictions nationales, est l'espace par excellence du multilatéralisme.

Figure 12 – Rapport de l'opinion publique européenne à la préservation de la nature et de la biodiversité sur le long terme



Source : Special Eurobarometer 481, mai 2019.

L'Union européenne, de par ses ambitions environnementales et son immense territoire maritime, a un rôle clé à jouer dans toutes les grandes négociations à venir : outre les aires marines protégées en Antarctique, le traité sur la haute mer et l'élimination des subventions nuisibles à la pêche à l'OMC. L'Union européenne est en effet une puissance maritime de premier plan : l'UE dispose du plus grand territoire maritime au monde (grâce notamment au territoire maritime de la France), d'un littoral de plus de 68 000 km de long (soit trois fois plus long que celui des États-Unis et près du double de celui de la Russie) et d'une économie bleue dynamique, représentant plus de 4,5 millions d'emplois directs.

Les deux grandes initiatives politiques en cours sont le Pacte vert pour l'Europe et le Plan de relance pour l'Europe. Longtemps absent de la réflexion autour du Pacte vert pour l'Europe, le rôle essentiel de l'océan dans la stratégie de verdissement de l'Union a été mis en lumière dans la communication publiée le 17 mai 2021 pour une économie bleue durable – « *there just can't be green without blue* », selon les mots choisis par la Commission européenne. La communication reconnaît ainsi que l'océan et l'économie bleue qu'il alimente sont des éléments moteurs de la transformation prévue par le Pacte vert pour l'Europe (énergie, transports, alimentation) et le Plan de relance pour l'Europe (création d'emplois).

Dans ce contexte, la PFUE pourrait s'appuyer sur une initiative européenne préexistante : la mission *Starfish*. En effet, la Mission « Santé de l'océan,

des mers, des eaux côtières et intérieures» a été lancée en 2019, sous la précédente présidence de la Commission européenne. Elle fait partie d'un ensemble de cinq missions portées par le même objectif : résoudre certains des plus grands défis auxquels notre monde est confronté – la lutte contre le cancer, l'adaptation au changement climatique, la protection de nos océans, la vie dans des villes plus vertes et la garantie de la santé des sols et des aliments. Ces cinq missions feront partie intégrante du programme-cadre de recherche Horizon Europe qui a débuté en 2021. Chaque mission fonctionne comme un portefeuille d'actions, contenant tout à la fois des projets de recherche, des mesures politiques ou même des initiatives législatives.

En septembre 2020, après plusieurs mois de travail, le Comité de la Mission «Santé de l'océan, des mers, des eaux côtières et intérieures» a publié son rapport final, intitulé «Mission *Starfish* 2030 : restaurer notre océan et notre milieu aquatique». Le plan de mise en œuvre de la Mission *Starfish* 2030, qui constituera la traduction du rapport final en termes opérationnels (développement de stratégies, création d'instruments, désignation de projets phares), est actuellement en cours de rédaction par les services de la Commission (R&I, MARE...).

Cette mission a proposé plusieurs propositions dont la PFUE pourrait s'inspirer :

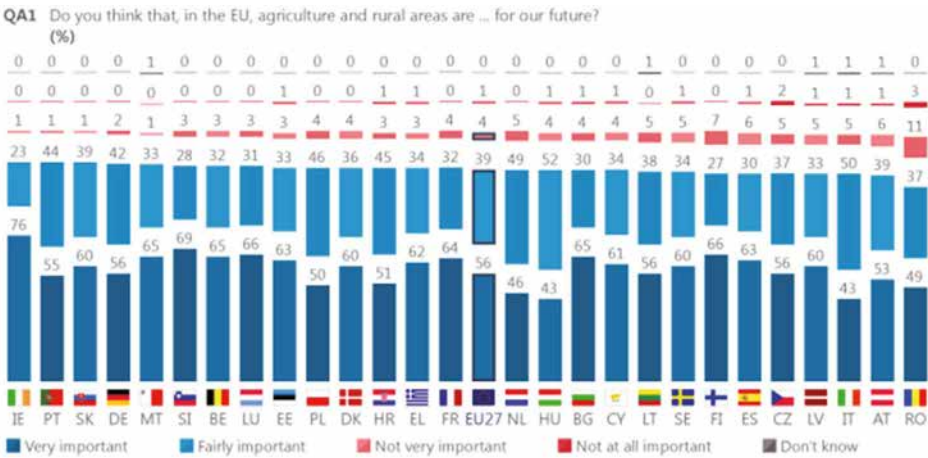
- La création d'un Erasmus «bleu» pour les étudiants et les apprentis, la création d'un service civique européen «bleu», l'intégration renforcée des enjeux aquatiques dans les programmes scolaires de tous les écoliers et étudiants européens. Une version du rapport final à destination des enfants est par ailleurs déjà en cours de rédaction.
- La création d'un jumeau digital de l'océan. Ce jumeau digital s'appuiera sur les infrastructures et services existants de prévision et de modélisation du climat (y compris Copernicus) et regroupera toutes les données d'observation disponibles, d'abord au niveau de l'UE puis au niveau mondial, dans une interface et une application facilement accessible et compréhensible, ainsi que sur une plateforme interactive. Cette plateforme interactive permettra de développer les initiatives de sciences citoyennes. Les sciences citoyennes permettront en effet de recueillir des données empiriques et d'encourager la participation et la coopération du public aux activités scientifiques. Elles promouvront ainsi les échanges entre la société et la science, tout en améliorant et élargissant l'accès à la connaissance des citoyens.
- Le développement de projets phares visant à la préservation et à la régénération d'écosystèmes emblématiques européens. Plusieurs lieux peuvent être envisagés comme le Danube (qui présenterait

l'avantage de relier «Europe de l'Ouest» et «Europe de l'Est» pour dépasser ce clivage) ou la mer Méditerranée (autour de l'enjeu majeur de pollution par le plastique).

Agriculture et sécurité alimentaire

L'agriculture européenne et les espaces ruraux sont au cœur des préoccupations des citoyens européens (figure 13).

Figure 13 – Rapport des citoyens européens à l'agriculture et aux espaces ruraux



Source : Special eurobarometer 504, Europeans, Agriculture and the CAP, novembre 2020.

Afin d'améliorer la sécurité alimentaire d'un continent meurtri par ses guerres, l'Europe mise sur l'agriculture pour faire la paix et moderniser son économie. En quelques années, elle atteint l'autosuffisance pour la majorité des produits de base et accède au groupe des entités agro-exportatrices. Bien que la puissance agricole et agro-alimentaire de l'Europe soit réelle, des défis inédits se posent depuis le début du siècle entre nouvelles préoccupations sociétales et recomposition des rapports de force internationaux. La crise du Covid, rappelant toute l'importance de l'acte productif, relance le débat sur les secteurs stratégiques à soutenir avec constance et détermination. L'agriculture, indispensable à la sécurité alimentaire des consommateurs européens, peut-elle à la fois nourrir les objectifs du *Green Deal* et ceux d'une UE plus *géopolitique*, caressant l'ambition de peser sur les affaires du monde ?

Si la présidence française du Conseil de l'UE au premier semestre 2022 entend mettre en exergue les atouts des biens communs européens, elle dispose avec l'agriculture et la sécurité alimentaire de forces premières à même de nourrir les ambitions tant du *Green Deal* que d'un retour *géopolitique* de l'UE. Cela se fera à la condition d'un discours combinant ces éléments et d'une (re) prise de conscience politique et sociétale de l'importance d'une activité agricole diversifiée, productive, innovante et présente sur différents marchés (locaux, nationaux, continentaux ou internationaux).

Plusieurs propositions peuvent à cet égard être formulées :

Mettre en avant la « locomotive agricole »

Ce secteur tracte avec constance et consistance la sécurité des populations européennes pour leur alimentation et leur santé. La locomotive agricole tire aussi la plupart des transitions écologiques que l'UE promeut et entend réaliser à l'horizon des prochaines décennies. L'agriculture est également motrice dans les dynamiques d'innovation, d'industrialisation et de développement des énergies renouvelables en Europe.

Il appartient sans doute à la France, dont la puissance agricole est reconnue en Europe et dans le monde, de favoriser ce discours offensif sur le rôle stratégique de l'agriculture, afin que ce secteur soit davantage perçu comme un atout fort de l'UE et une source d'inspirations pour la construction d'un avenir ambitieux, où il faudra préserver et garantir la paix, nourrir et réparer la planète, bien manger pour vivre plus nombreux en bonne santé. L'UE peut mettre en avant ce « leadership modèle » que doit endosser l'agriculteur, en le responsabilisant dans le contexte d'un défi immense mais mobilisateur.

209

Veiller aux évolutions du Brexit

Les effets de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, effective depuis janvier 2021, sont à suivre sur le plan des enjeux économiques pour l'agriculture et les systèmes alimentaires des États membres, avec 4 sujets méritant un suivi particulier.

- D'abord, les conditions d'échanges commerciaux pour que les États membres puissent exporter des produits agricoles et alimentaires sur un marché britannique très déficitaire avec un enjeu normatif et réglementaire central dans cette équation, à relier avec l'action de la diplomatie économique ;
- Ensuite les dynamiques aux frontières (tunnel sous la Manche, frontière nord-irlandaise) pour le respect des engagements pris, mais aussi l'efficacité logistique sur les produits agricoles et alimentaires dont le caractère sensible exige qu'on ne prenne aucun risque sur le plan sanitaire ;

- Par ailleurs, les modalités techniques qui régiront les accords de libre-échange passés par le Royaume-Uni dans le cadre de sa stratégie *Global Britain* car il faut éviter qu'il ne devienne un port avancé de certaines puissances agricoles et alimentaires (États-Unis, Australie, etc.) visant à conquérir, par ce biais, les marchés du continent sans avoir à négocier avec l'UE et ses États membres. En outre, il faudra veiller à conserver la cohésion des États membres car le Royaume-Uni va probablement chercher à négocier des accords bilatéraux avec chacun d'entre eux en fonction de certains produits stratégiques ;
- Enfin, il convient de porter une attention spécifique aux enjeux sensibles de la pêche, qui cristallisent de nombreuses tensions entre le Royaume-Uni et l'UE et dont les contours de la situation post-2025 sont loin d'être réglés.

Mesurer les risques de « clauses miroir »

Si l'UE ne prévoit pas d'intégrer les produits agricoles et alimentaires dans le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), la France, poussée par plusieurs organisations professionnelles agricoles et associations environnementales, réfléchit actuellement à la mise en place de « clauses miroir » en matière commerciale, pour exiger des produits agricoles importés les mêmes standards environnementaux, sanitaires et sociaux que pour la production européenne (sachant qu'il est bien difficile de pouvoir réellement contrôler tout cela quand bien même on en fixe le principe).

Dans cette perspective, l'UE est-elle prête à gérer les mesures de rétorsion que prendraient potentiellement certains pays et puissances dans le monde ? Pourrions-nous les supporter, les éviter ou les contrer si l'UE ne parvient pas à renforcer son caractère géopolitique ? Comment faire pour que les pays ayant des accords de libre-échange avec l'UE ou ceux qui sont en développement et dont les économies agricoles misent parfois sur l'accès aux marchés européens ? En outre, la mise en place de clauses miroir doit tenir compte des propres dépendances de l'UE : en agriculture, les États membres ont besoin d'azote et de phosphate provenant de pays extracommunautaires ; sur le plan alimentaire, les consommateurs européens apprécient de pouvoir accéder à des produits venant du monde entier (fruits exotiques, café, thé, épices, cacao, etc.).

La PFUE ne peut ignorer ces éléments dans l'évaluation des bénéfices/risques relatifs à l'instauration de clauses miroir dans les relations agro-commerciales. Il est à noter aussi que le risque est réel de voir les États membres être en désaccord sur le contour et la robustesse de ces clauses miroir.

Poursuivre le débat scientifique sur les NGT et la viande *in vitro*

Réalisée à la demande du Conseil européen, l'étude des services de la Commission sur les «*new genomic techniques*» (NGT)⁴² publiée le 29 avril 2021 a relancé le débat à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'UE de 2018 qui concluait au classement des semences obtenues par les techniques d'édition de gènes dans le cadre de la législation applicable aux organismes génétiquement modifiés (OGM). Cette dynamique ouvre la voie à une révision des obstacles réglementaires qui ont pratiquement gelé les travaux de recherche-développement et d'innovation dans l'UE. Alors que les applications de ces techniques permettraient notamment de contribuer à une agriculture de précision et aux objectifs du *Green Deal*, la dernière décennie a vu l'UE les écarter pendant que d'autres pays et puissances agricoles dans le monde les développaient. La Commission européenne et la France ont visiblement pris conscience du risque de se priver d'un tel levier technologique, qui pénalise l'UE dans le jeu de la concurrence internationale et dans l'innovation agricole capable de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable. Dans un monde où quasiment tous les pays se sont ouverts aujourd'hui, à des degrés divers, aux nouvelles techniques génomiques (NGT), l'UE peut-elle les ignorer ? Ou doit-elle participer à cette recherche scientifique d'avenir tout en restant vigilante à leur acceptabilité sociétale ? Il ne faut pas non plus négliger les aspects de propriété intellectuelle. Aujourd'hui ces techniques, même si les produits qui en découlent sont autorisés, sont contrôlées par un petit nombre de multinationales. Il y aurait un enjeu fort à mobiliser la recherche publique européenne au profit des PME.

211

42. Au premier rang desquelles figure la technique phare de l'édition du génome CRISPR (*Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats*), qualifiée de «ciseaux moléculaires» et qui se révèle être une véritable rupture technologique. Emmanuelle Charpentier et Jennifer Doudna, qui l'ont publiée en 2012, ont été récompensées de cette découverte par l'attribution du prix Nobel de chimie en 2020.

Par les acteurs qui la développent et la financent, la viande *in vitro* est présentée comme une solution pour résoudre les problèmes de bien-être animal et de sécurité alimentaire, tout en étant supposée avoir moins d'impacts négatifs sur l'environnement que l'élevage traditionnel. La communauté scientifique internationale est beaucoup plus réservée sur les bienfaits de cette nourriture produite en laboratoire, que l'on peut aujourd'hui consommer dans des restaurants de certains pays (États-Unis, Singapour, Israël). En Europe, la mise sur le marché de ce produit sera encadrée par la législation « Novelfood », car la viande *in vitro* est considérée comme un nouvel aliment, dont il faudra prouver l'innocuité, y compris pour le matériel utilisé (plastiques, etc.) et le milieu de culture. Pour l'instant, la viande *in vitro* ne correspond pas à la définition de la viande dans le règlement d'étiquetage européen INCO. L'évolution de la réglementation restera aussi en partie dépendante de l'acceptation potentielle des consommateurs. Compte tenu de la place de l'élevage en France, la PFUE pourrait être l'occasion d'un débat exhaustif et objectif sur ces viandes *in vitro* pour en évaluer les enjeux dans toutes les dimensions, y compris d'un point de vue géostratégique au regard des financements massifs dont bénéficient les start-ups de la viande *in vitro* provenant aujourd'hui de grandes entreprises ou fortunes de l'économie numérique. Cette problématique est d'autant plus importante que l'UE est en recherche de protéine alternative à la viande, avec notamment un cap mis sur la protéine végétale pour compenser de grands déficits continentaux.

Régionaliser la mondialisation

La pandémie de Covid accélère le débat stratégique sur la mondialisation et certains de ses excès. S'il faut se prémunir de discours prônant une démondialisation qui généralement sous-tendent une vision nationaliste et de repli sur soi, il reste important de regarder les dynamiques de renforcement en cours autour de la régionalisation de la mondialisation.

D'un côté, ces dynamiques confortent le projet d'intégration politique, économique et sociale européen. À ce titre, si l'UE entend cultiver ses autonomies et ses souverainetés dans les domaines d'activité stratégiques, il semble essentiel de mettre l'agriculture et l'alimentation au cœur de ces dispositifs. Là encore, il en va de la combinaison vertueuse des 2G – *Green Deal* et Géopolitique – dans une démarche pragmatique vis-à-vis des intérêts européens mais d'ouverture vis-à-vis des enjeux mondiaux. D'où le concept de souveraineté alimentaire « solidaire » qui doit primer sur des hypothèses hasardeuses de souveraineté alimentaire « solitaire », tant de l'UE vis-à-vis du monde qu'au sein de l'UE où chaque État membre ferait fi du collectif (d'où certains risques avec les PSN de la nouvelle PAC), voire où chaque région (plus de 200 dans l'UE) établirait ses propres poli-

tiques agricoles et alimentaires sur une logique de territorialisation. Si des relocalisations agricoles et industrielles sont à encourager, il serait dangereux de voir le modèle agricole européen basculer d'un demi-siècle reposant sur le « produire ensemble pour tous » à une nouvelle expérience basée sur le « produire de tout partout ». Outre des considérations agronomiques, climatiques et socio-économiques, une telle bascule comporte un biais politique majeur nuisible à la vision d'une Europe unie et solidaire.

La préservation des biens communs européens apparaît donc comme une condition nécessaire mais non suffisante à l'émergence d'une réflexion sur le mode de vie européen. À cet égard, la Commission von der Leyen a institué en 2019 un portefeuille intitulé « Protection de notre mode de vie européen ». L'enjeu de ce portefeuille, centré sur l'Europe qui protège, est de garantir, dans le respect de l'État de droit, « des frontières solides, la modernisation du régime d'asile de l'UE et la coopération avec les pays partenaires, qui sont essentielles pour parvenir à une nouvelle approche en matière de migration ». Une analyse du mode de vie européen ne peut donc faire l'économie de développements consacrés à l'avenir de l'espace Schengen.

2.2. L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN : LA GESTION DES FRONTIÈRES EUROPÉENNES FACE AUX CRISES

213

L'espace Schengen est un objet singulier à bien des égards. Politiquement, il est une des réalisations majeures de la construction européenne. En permettant à des millions de citoyens de circuler sans contrôles entre les États membres, Schengen est la manifestation concrète de cette « Europe des citoyens » que les dirigeants européens, et notamment français, ont appelé de leurs vœux à partir des années 1970.

Face aux transformations géopolitiques et sécuritaires qui ont frappé l'espace européen au cours des 15 dernières années, Schengen a bien souvent été mis au banc des accusés. Pourfendant sa prétendue inefficacité, États et institutions ont lancé et annoncé de nombreux chantiers de révision. À ce titre, la révision de Schengen figure parmi les priorités de la future présidence française du Conseil de l'UE.

Schengen fonctionne sur une logique simple qui fait se répondre frontières intérieures et extérieures et laisse la possibilité aux États de rétablir les contrôles pour des raisons d'ordre public. Cependant, ce principe est dépendant d'un ensemble de contraintes externes qui peuvent conduire à rendre son fonctionnement plus complexe, ce qui a été le cas à partir de 2015 et renforcé avec la crise du Covid.

En effet, la crise sanitaire du Covid-19 a aggravé la situation en renversant le paradigme sur lequel toute la construction de Schengen a été élaborée. Selon cette dernière, la circulation est le principe et le contrôle l'exception. Ainsi, la circulation entre États est la règle et l'accès au territoire n'est refusé que dans les cas où la personne ou le groupe de personnes présente une menace à l'ordre public. Avec la crise sanitaire, l'inverse s'est produit. Le franchissement des frontières a été interdit de manière générale, seules certaines catégories de personnes ont été autorisées à la franchir.

C'est un fait, Schengen va mal et des mesures doivent être prises pour améliorer son fonctionnement. Mais que faire ? Renverser la table et tout reconstruire ou bien développer une approche ciblée pour améliorer l'existant ? Des deux options, c'est la seconde qui devrait sans doute prévaloir. Elle devrait comprendre la modification de certaines règles existantes, l'amélioration de l'évaluation de la mise en œuvre de ces règles et, enfin, le renforcement du pilotage politique de Schengen.

Les modifications législatives

Pour ce qui relève de la question du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, les règles existantes couvrent déjà un champ très large. Aux règles « historiques » relatives au rétablissement des contrôles temporaires au motif d'une menace grave pour l'ordre public ont été ajoutés, à la faveur d'une modification législative de 2013⁴³, des motifs liés à la pression migratoire et aux mouvements secondaires. Depuis 2020, l'interprétation des règles permet le rétablissement des contrôles frontaliers pour raisons sanitaires. Objectivement, peu de situations faisant peser une menace pour l'ordre public des États européens échappent à la règle et à son interprétation.

En l'état, deux points spécifiques devraient prioritairement être pris en considération. Le premier point concerne la question des contrôles introduits en raison d'une menace terroriste. Cette dernière mériterait d'être mieux encadrée notamment au regard de la durée et de la proportionnalité de ces contrôles. Ce travail avait été engagé en 2017 par la Commission européenne sur la base d'une proposition de modification du Code frontières Schengen⁴⁴. Il serait opportun de poursuivre le travail initié par la Commission, mais pas uniquement.

⁴³. Règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, *JOUE* L 295 du 6 novembre 2013.

⁴⁴. Voir proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, COM (2017) 571 du 27 septembre 2017.

Ce travail doit être prolongé par une réflexion sur le renforcement de la coopération policière en matière de lutte contre le terrorisme. En pratique, les terroristes ne sont pas arrêtés aux frontières. Il faut donc travailler sur la coopération policière et plus précisément sur son efficacité opérationnelle. Cela comprend l'échange d'informations et l'utilisation de dispositifs techniques issus de l'intelligence artificielle. La lecture automatique des plaques d'immatriculation lors du franchissement transfrontalier est un exemple parmi d'autres. Il importe, néanmoins, d'assortir ces développements d'un cadre juridique solide relatif aux règles d'accès et de consultation de ces dispositifs et à la nécessaire protection des données à caractère personnel.

Le deuxième point d'attention concerne la modification des règles dites de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Contrairement à ce qui est communément admis, Dublin n'est pas un instrument de la politique d'asile. Adopté en 1990, en parallèle de la convention d'application des accords de Schengen, le dispositif Dublin constitue bien un instrument mis en œuvre pour réguler les effets de la création d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures.

Dans un tel espace, les demandeurs d'asile peuvent circuler et déposer plusieurs demandes dans plusieurs États. Pour éviter que les États ne se rejettent la responsabilité de l'examen des demandes d'asile et s'assurer que les demandeurs accèdent effectivement à l'examen de leur demande, les États ont adopté une liste de critères hiérarchiques permettant de définir lequel des États doit être responsable de la demande d'asile.

Sur le principe, le système est vertueux puisqu'il doit permettre au demandeur d'accéder à une procédure et de voir sa demande examinée. Seulement, la liste des critères qui doivent permettre cette identification souffre de deux vices originaux.

Tout d'abord, cette liste a en pratique pour effet de faire peser la responsabilité de l'examen de la demande d'asile sur les États situés à la périphérie de l'espace européen. C'est donc principalement un critère géographique qui organise le système. De fait, ces États n'appliquent pas avec la diligence requise les règles relatives à l'enregistrement des personnes et contribuent au mauvais fonctionnement du système⁴⁵.

45. Pour un aperçu, voir notamment Emmanuelle Néraudau « Qu'est-ce que le règlement Dublin ? » sur le site du projet Migrations en questions : https://www.migrationsenquestions.fr/question_reponse/667-quest-ce-que-le-reglement-dublin/

Ensuite, le système Dublin a pour effet, sous couvert d'objectivité, d'établir une procédure d'État à État qui met le demandeur d'asile à distance du dispositif. Au plan procédural, en premier lieu, puisqu'il est éloigné du dialogue qui s'établit entre les administrations nationales pour savoir s'il doit y avoir prise en charge et transfert. Au plan personnel, en second lieu, puisque la liste des critères ne prend pas en considération la personne du demandeur d'asile, son profil ou encore son souhait d'être accueilli dans un État plutôt que dans un autre.

En pratique, de nombreux demandeurs d'asile rejoignent un État dans lequel ils ont un point d'attache, une communauté ou une perspective à long terme et tentent d'échapper ou se soustraient à une décision de transfert Dublin. Ces mouvements qualifiés de secondaires, puisque les candidats réfugiés se rendent d'un État dans un autre, mettent le système en défaut et le demandeur d'asile dans une situation administrative complexe.

Si la pression migratoire de 2015 a mis en exergue ces dysfonctionnements, c'est la question des mouvements secondaires qui a eu l'effet le plus notable sur Schengen. Plusieurs États (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède et Norvège) ont en effet argué de l'existence de ces mouvements pour justifier le rétablissement durable, si ce n'est permanent, des contrôles aux frontières intérieures.

216

Au fond, la crise de 2015 a démontré l'inadaptation du système Dublin. Mais plutôt que d'ouvrir la voie à une refonte profonde du système Dublin, et seulement de celui-ci, la Commission européenne et les États membres ont préféré s'engager dans une voie incertaine et sans doute inefficace. Incertaine, car en proposant une refonte de l'ensemble du système européen d'asile commun, ils ont ouvert un chantier colossal à l'issue incertaine tant sur la durée de la négociation que sur la qualité de la législation. Sans doute inefficace, car en conservant les critères de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile – tant dans les propositions de 2016 que dans le nouveau Pacte de 2020 –, les dysfonctionnements persisteront.

En réalité, si les États et les institutions européennes souhaitent établir un système Dublin équilibré pour les États et les candidats réfugiés, ils doivent modifier la philosophie des critères. Cela nécessite la prise en compte du facteur géographique, en définissant un système de répartition plus juste, et personnel, en situant la personne du demandeur d'asile au centre de la procédure. La mission est loin d'être impossible. La voie avait d'ailleurs été ouverte par la députée européenne Cecile Wikström dans

un rapport présenté en 2017 dans lequel un équilibre entre mouvements secondaires et situation personnelle du demandeur d'asile était proposé⁴⁶.

Si cette proposition n'est pas en tout point parfaite⁴⁷, elle mériterait de constituer une base de travail pour l'avenir. Car à l'évidence, la restauration du fonctionnement normal de Schengen, c'est-à-dire le retour d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures, passe nécessairement et avant tout par une modification du dispositif de Dublin. La modification des règles relatives au système d'asile européen commun s'inscrit quant à elle dans un schéma différent qui nécessite au préalable une évaluation des règles existantes.

Sur le terrain des contrôles aux frontières extérieures, l'enjeu est différent et d'une certaine manière moins problématique. En effet, ce volet de l'action législative n'a pas connu de temps mort. Si des modifications ont été introduites en 2017 pour renforcer les contrôles des citoyens européens à l'entrée de l'espace européen⁴⁸, les décideurs européens s'accordent sur la nécessité de renforcer les outils législatifs et opérationnels de la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen. De la création du Corps européen de garde-frontières⁴⁹ au Pacte de la Commission⁵⁰, en passant par le nouveau programme stratégique adopté par le Conseil européen de juin 2019⁵¹, le cadre est posé et validé. De ce point de vue, les difficultés sont davantage à rechercher du côté de l'évaluation de la mise en œuvre des règles.

217

46. Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, rapporteure Cecilia Wikström, A8-0345/2017.

47. Voir notamment Francesco Maiani «Le rapport du Parlement européen sur la réforme du système Dublin : une proposition audacieuse mais pragmatique?». Disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://eumigrationlawblog.eu/le-rapport-du-parlement-europeen-sur-la-reforme-du-systeme-dublin-une-proposition-audacieuse-mais-pragmatique/>

48. Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures.

49. Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

50. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile ? COM(2020) 609, 23.09.2020.

51. «Un nouveau programme stratégique 2019-2024» disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.consilium.europa.eu/media/39916/a-new-strategic-agenda-2019-2024-fr.pdf>

L'évaluation de l'exécution des règles

Le principe de la « confiance mutuelle » irrigue la construction communautaire, et plus particulièrement le domaine de la coopération de Schengen. Or, cette confiance mutuelle ne peut exister qu'à la seule condition d'être accompagnée d'un système solide de contrôle de l'action des acteurs. Or, et au regard de Schengen, deux types de contrôles doivent être effectivement mobilisés pour assurer un degré acceptable de confiance.

Le premier est le système d'évaluation de Schengen qui a pour objet de contrôler la mise en œuvre par les États de l'acquis de Schengen, et notamment l'application correcte des règles relatives aux contrôles aux frontières extérieures. Ce système a tout d'abord fonctionné sur un modèle de type intergouvernemental. Totalement organisé par et pour les États et sur la base de visites planifiées, il garantissait un « contrôle » entre pairs et peu contraignant. Les visites étaient planifiées à l'avance et permettaient à l'État inspecté de la préparer en amont de sorte que les manquements étaient rares. Par ailleurs, la Commission de même que le Parlement européen étaient tenus à l'écart, ce qui prémunissait les États de tout regard extérieur. La sauvegarde de la « souveraineté » des États s'imposait au détriment d'un contrôle réel et approfondi de l'application des règles.

218

Cette situation devenait malaisée à tenir à la suite de l'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne et au regard du développement significatif de cet acquis. Le système d'évaluation de Schengen a donc été modifié en 2013 afin d'en améliorer la gouvernance, qui inclut désormais la Commission européenne, de définir de nouveaux types de contrôles, qui comprennent des visites inopinées sur site, et d'accentuer leur fréquence.

Si ces modifications ont eu pour objet et pour effet de renforcer l'évaluation de la mise en œuvre des règles, notamment aux frontières extérieures, le système est perfectible. Cela concerne tout d'abord l'allègement des règles relatives à l'organisation de visites inopinées. Véritable thermomètre de la bonne application des règles, la multiplication de ce type de procédure constitue une incitation à agir pour les États, permet d'identifier plus précisément les points faibles et les difficultés, de les gommer et *in fine* d'augmenter la confiance mutuelle entre les États.

Ensuite, la transparence vis-à-vis du Parlement européen doit être renforcée. Si les États demeurent rétifs à accepter l'intervention de l'institution parlementaire dans un domaine qu'ils estiment relever de leur souveraineté, le Parlement ne peut être tenu à l'écart de discussions sur les cas les plus sensibles, qu'il s'agisse de carences de la part des États dans les contrôles ou de violations des droits fondamentaux dans l'exercice des contrôles et la mise en œuvre du droit. Ces questions sensibles doivent

être partagées et discutées pour garantir un niveau élevé de confiance mutuelle entre institutions européennes. La tension qui existe aujourd'hui au sujet de la responsabilité de l'agence Frontex en Méditerranée illustre la sensibilité de ces questions.

Le deuxième type de contrôle qui doit concourir à une meilleure application des règles et au relèvement du niveau de confiance mutuelle figure à l'article 258. Ce dernier établit la procédure par laquelle la Commission européenne peut saisir la Cour de justice pour qu'elle sanctionne les manquements des États aux obligations qui leur incombent en vertu des traités⁵².

Le système européen a confié à la Commission européenne le rôle de « gardienne des traités ». Au-delà de ses compétences législatives, la Commission a pour tâche de contrôler la correcte application du droit de l'UE par les États. Ce contrôle porte sur la non-application, la mauvaise application, voire la violation du droit par les autorités étatiques. Si la Commission estime, sur la base d'une analyse et de la récolte de preuves, que les États manquent à leurs obligations, elle peut saisir la Cour de justice afin de faire constater ces manquements.

Compte tenu de la particularité de la matière, qui touche directement les personnes, et du grand nombre de règles européennes, le domaine des politiques migratoires peut donner lieu à des violations répétées et régulières du droit dérivé et des droits fondamentaux.

Qu'il s'agisse de l'inobservation de procédures, de manquements dans l'ouverture et l'attribution de droits, de l'absence de voies de recours effectif, de décisions de transfert contraires aux règles et aux droits fondamentaux, de violations des conventions internationales aux frontières ou encore de mauvaise application de la jurisprudence, les motifs de violations sont légion. Pour ce qui est spécifiquement de Schengen, la réintroduction durable des contrôles aux frontières intérieures en raison de la pression migratoire et des mouvements secondaires a été questionnée⁵³. Le Parlement européen a indiqué récemment « condamne [r] de nouveau le maintien de contrôles aux frontières intérieures et réaffirme que bon nombre des prolongations ne sont pas conformes aux règles en ce qui

52. Article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne. »

53. Yves Pascouau « L'Allemagne se prépare à mettre en danger Schengen », *Le Monde*, 9 novembre 2017.

concerne leur durée, leur nécessité ou leur proportionnalité, et sont par conséquent illégales»⁵⁴.

Au regard de cette question, comme au regard d'autres domaines de la politique migratoire, la Commission européenne n'a pas fait œuvre d'une activité contentieuse manifeste, sauf exemption rarissime⁵⁵. Or, la constatation des manquements constitue un moyen de contrôle déterminant de l'action des États qui contribue, d'une part, à la bonne application des règles et, d'autre part, à la confiance entre États.

Lorsque les instruments de contrôle sont en veille, le risque de mauvaise application de la règle et de violations des dispositifs s'accroît. L'existence d'un lien entre les violations documentées aux frontières extérieures de l'Union et l'inaction de la Commission dans son rôle de gardienne des traités peut légitimement être questionné.

La réappropriation par la Commission européenne de sa fonction contentieuse dans l'évaluation de la mise en œuvre des règles en matière migratoire est une condition déterminante du rétablissement du fonctionnement normal de l'espace Schengen tout autant que du respect du droit et des droits fondamentaux. La Commission ne peut se contenter de privilégier sa fonction législative au détriment de sa fonction contentieuse. Ces deux rôles s'inscrivent dans un système dont la Commission doit être la garante.

Initier des procédures en manquement contre les États membres dans le domaine migratoire est hautement sensible et inflammable. Mais c'est un acte nécessaire pour une Commission qui se dit « politique ». À cet égard, les multiples recours déposés contre la Hongrie pour sa politique migratoire et les condamnations qui ont suivi devant la Cour de justice sont à souligner en dépit d'une influence mitigée sur l'action concrète du pays.

Le renforcement du pilotage politique de Schengen

Débutée sous les auspices d'une coopération purement intergouvernementale, laissant les États seuls décisionnaires, la coopération de Schengen a évolué à la suite de son intégration dans le cadre d'action de l'Union européenne. Si la Commission, le Parlement et la Cour de justice ont été invités à jouer un rôle plus important dans l'élaboration des règles relatives à l'espace Schengen, les États ont toutefois œuvré pour conserver une emprise importante sur la politique et son pilotage. L'épisode de la modification du système d'évaluation de Schengen en a constitué d'ailleurs une illustration.

54. Projet de rapport sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, rapporteure Tanja Fajon, 2019/2196(INI).

55. C'est notamment le cas des actions introduites contre la Hongrie.

Acceptant d'attribuer un rôle plus important à la Commission européenne dans le système d'évaluation de Schengen, les États européens n'ont toutefois pas souhaité associer le Parlement européen à cette décision. En effet, la base juridique utilisée pour modifier le système d'évaluation de Schengen excluait le Parlement de la procédure. Si ce choix était juridiquement fondé⁵⁶, il a marqué politiquement les rapports entre l'institution parlementaire et le Conseil⁵⁷.

Les évolutions de la coopération de Schengen sur le plan juridique – avec le renforcement des règles et procédures liées aux contrôles des frontières –, technique – avec la multiplication des systèmes informatisés d'échange d'informations – et opérationnel – avec l'augmentation des pouvoirs et moyens des agences européennes – doivent être accompagnées d'une adaptation de la gouvernance de cet espace. Mais quelle voie suivre ?

La piste d'un Conseil européen dédié aux questions «Schengen», ou plus largement migratoires, ne semble pas une option souhaitable. D'une part, la gestion de la «crise migratoire» par le seul Conseil européen n'a pas démontré une particulière efficacité. Au contraire, les tensions au sein de cette institution ont abouti à ériger le «consensus» comme seul mode de décision et conduit par conséquent à une impasse politique.

D'autre part, l'inscription des sujets liés à la «crise migratoire» à l'ordre du jour des Conseils européens successifs sans que les conclusions aboutissent à des propositions pour sortir de la crise⁵⁸ a réduit cette programmation à un exercice de communication politique visant à laisser penser que la question était gérée au plus haut niveau politique. Ce qui n'était pas le cas en pratique compte tenu des blocages.

Le Conseil européen doit conserver une fonction d'orientation politique et statuer seulement sur les questions éminemment politiques. Il appartient au Conseil des ministres de mettre en œuvre les orientations définies par les chefs d'État ou de gouvernement. Cette action pourrait gagner en efficacité grâce aux travaux engagés dans le cadre du Forum Schengen. Instance avant tout consultative, le Forum Schengen pourrait être élargi et traiter des questions d'efficacité opérationnelle. Cela pourrait devenir un

56. Yves Pascouau « The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock », Policy Brief, European Policy Centre, January 2012, article disponible à l'adresse suivante : https://www.epc.eu/content/PDF/2012/The_Schengen_evaluation_mechanism.pdf

57. Comme le souligne l'eurodéputée Tanja Fajon qui « rappelle les discussions concernant sa base juridique lors des négociations relatives au paquet sur la gouvernance de Schengen en 2012 et insiste pour être associé à la réforme du mécanisme sur un pied d'égalité avec le Conseil », projet de rapport sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, rapporteure Tanja Fajon, 2019/2196(INI).

58. Voir notamment « Key Issues in the European Council – State of Play in December 2020 », EPRS, décembre 2020, étude disponible en ligne à l'adresse suivante : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654207/EPRS_STU\(2020\)654207_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654207/EPRS_STU(2020)654207_EN.pdf)

lieu d'échange entre les États et la Commission pour renforcer l'analyse des enjeux opérationnels et l'expertise de la Commission dans ce domaine.

Par ailleurs, l'avancement des travaux en matière de gestion de l'espace Schengen implique une réflexion sur le rôle du Parlement européen. À titre d'exemple, le Parlement européen est essentiellement tenu informé des différentes actions mises en œuvre dans le cadre de l'évaluation de Schengen. Or, la gestion de l'espace Schengen touche de manière très directe au respect des droits fondamentaux et il semble difficile de tenir l'institution parlementaire à distance.

Aussi, deux voies principales pourraient être explorées pour associer davantage le Parlement européen à la gouvernance politique de Schengen. D'une part, il devrait être plus étroitement associé aux discussions et décisions à prendre au regard des crises les plus graves. À titre d'exemple, les cas des refoulements présumés aux frontières extérieures de l'Union européenne pourraient être systématiquement discutés avec le Parlement européen.

D'autre part, la présentation d'un rapport annuel d'information sur les évaluations réalisées par la Commission et les autorités nationales peut apparaître limitative au regard de l'importance de ce dispositif d'évaluation dans la gouvernance de Schengen. Les évaluations contiennent certes des informations classifiées sensibles mais il semble difficile de ne pas organiser une participation, même restreinte, d'une commission parlementaire chargée d'être informée des résultats de ces évaluations. Il en va de la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice tout autant que du renforcement de la confiance mutuelle entre États et institutions européennes.

De son côté, le Parlement européen pourrait être plus offensif dans l'organisation d'auditions. À l'instar des auditions organisées pour définir le rôle et les responsabilités de l'agence Frontex dans les refoulements en mer, le Parlement pourrait user plus largement de ce pouvoir pour entendre les responsables européens et nationaux, qu'il s'agisse de leurs manquements aux frontières intérieures et/ou extérieures.

Il peut être séduisant, intellectuellement et politiquement, d'annoncer une remise à plat ou une refondation de Schengen. Néanmoins, la coopération de Schengen est un objet complexe aux multiples ramifications (politique, juridique, économique, philosophique, historique, etc.) qui ne peut s'accommoder d'un effet d'annonce, qui plus est dans le contexte des tensions actuelles. Une refondation de Schengen réclame, d'une part, de modifier aujourd'hui les éléments qui nécessitent d'être adaptés et, d'autre part, de lancer une réflexion en profondeur portant sur toutes les implications

qu'impose la réalisation complète d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures. Une présidence semestrielle pourrait initier ce processus mais difficilement l'épuiser.

À la lecture de ces développements, la tension inhérente à la rhétorique de l'Europe qui protège se dessine toutefois : comment identifier un mode de vie européen sans en faire un emblème d'exclusion ? Comment susciter l'appartenance sans provoquer le rejet d'autrui ? En somme, comment combiner liberté et sécurité dans l'espace européen ?

2.3. COMBINER LIBERTÉ ET SÉCURITÉ : L'ÉQUILIBRE ENTRE PRÉSERVATION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES ET LUTTE CONTRE LES MENACES CONTEMPORAINES

Il convient en premier lieu d'établir que la sécurité des peuples est loin d'être un impensé du projet européen. En effet, si la Communauté économique européenne puis l'Union européenne se sont construites, pour des raisons historiques bien connues, en premier lieu autour du commerce et de l'économie, il demeure qu'au cœur même du projet des « Pères fondateurs de l'Europe » se trouvait la volonté de stabilisation d'un continent durement éprouvé par la guerre et de réconciliation entre nations européennes, avec l'objectif d'installer une paix durable entre leurs peuples. Aussi l'impératif de protection de la sécurité des citoyens européens, dans un espace préservant le champ le plus large possible pour les libertés, n'est-il pas véritablement nouveau, même s'il a acquis une acuité particulière dans le débat public actuel, eu égard à quelques-uns des principaux défis auxquels l'UE est aujourd'hui confrontée (menace terroriste, développement des discours populistes ou extrémistes, tensions géopolitiques exacerbées avec les régimes « illibéraux », etc.).

223

Rompant avec les débats récurrents, jamais véritablement tranchés au fil des années faute d'unité et de volonté politiques véritables, sur le partage des compétences de souveraineté entre l'Union européenne et ses États membres, la France a pris l'initiative de démontrer, depuis le discours prononcé par le président Macron à La Sorbonne en septembre 2017, qu'il n'y avait pas de contradiction entre les enjeux de souveraineté, d'identité et de sécurité et le projet européen, et qu'il n'y avait probablement même que l'Union européenne qui puisse « assurer une souveraineté réelle » à ses ressortissants dans le contexte géopolitique actuel. Force est de constater qu'à défaut d'avoir, à ce stade, totalement convaincu l'ensemble de ses partenaires, elle semble bénéficier dans cette entreprise d'un large soutien de l'opinion publique, qui admet de moins en moins les faiblesses de l'Union dans les domaines régaliens – de son impuissance, par exemple, à pouvoir projeter une force d'intervention commune sur des théâtres exté-

rieurs, jusqu'à sa difficulté à parler parfois d'une seule voix face aux États-Unis ou à la Chine sur certains enjeux stratégiques.

La France et l'UE ne sauraient sans doute s'appuyer démesurément sur la conjoncture ouverte par l'administration Biden : si les États-Unis ont aujourd'hui probablement tout intérêt à se rapprocher de leurs partenaires européens pour espérer bâtir une forme de « front uni » des démocraties occidentales dans leur compétition exacerbée avec la Chine, il est désormais évident que le mantra « *America first* » n'appartient pas au passé, et il n'est que temps pour le projet européen, qui prend sa source dans des racines politiques et culturelles profondes, d'affirmer sa logique propre sur la scène internationale.

Promouvoir ses intérêts et affirmer son autonomie stratégique suppose à tout le moins deux préalables pour l'Union : en premier lieu, une extrême vigilance quant à ses liens de dépendance de toutes sortes – en substance, envers la Chine pour le commerce et les matières premières, envers la Russie pour l'énergie et envers les États-Unis pour la technologie et la défense ; en second lieu, une capacité de leadership renouvelée, pour convaincre le « cœur battant » de l'UE (qui ne saurait sans doute se limiter au couple franco-allemand) de fixer un cap et un agenda à ceux des États membres qui souhaitent résolument avancer ensemble. La PFUE constitue à cet égard une opportunité : la France, dont l'objectivité invite à rappeler qu'elle a souvent été un acteur important (CECA, Acte unique, traité de Maastricht) mais aussi parfois un frein (CED, politique de la chaise vide en 1965-1966, référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe de 2005) pour la construction politique de l'Europe, apparaît de fait incontournable sur les sujets dits « régaliens ». En effet, au-delà de la place traditionnelle dévolue à l'État, au centre de toutes les décisions majeures, dans le système politique français, la France, qui dispose d'une puissance militaire, d'un système de renseignement et d'un réseau diplomatique inégalés au sein des 27, se trouve être désormais, depuis le Brexit, la seule puissance nucléaire et le seul membre du Conseil de sécurité de l'ONU parmi les pays européens.

Une nouvelle éthique des affaires au service de la promotion des intérêts stratégiques européens

La construction d'une « Europe régaliennne » semble exiger en premier lieu que l'UE s'empare pleinement d'un sujet à la lisière de l'économie, de la diplomatie et du droit, longtemps absent du débat intellectuel en France et en Europe, et qui revêt aujourd'hui une importance stratégique pour les entreprises européennes et leurs agents économiques : il s'agit en substance de la question du *lawfare*, selon le mot-valise créé au milieu

des années 1970 et dérivé à la fois de «*law*» et de «*warfare*» pour désigner l'utilisation assumée de l'instrument juridique, à travers l'influence des normes d'un pays et la portée de certaines de ses décisions juridictionnelles à l'extérieur de ses frontières, au service de visées politiques et stratégiques. Ce mécanisme s'est en effet révélé particulièrement puissant pour asseoir notamment la domination américaine en matière de régulation au cours du dernier quart de siècle et il constitue à l'évidence un enjeu désormais majeur pour les Européens dans la décennie à venir.

Faisant relativement figure d'exception dans le système international jusqu'à la lisière du ^{xxi}^e siècle parce que bousculant manifestement le système de pensée des États occidentaux restés attachés à une conception plus traditionnelle de la souveraineté, l'extraterritorialité du droit a ainsi connu un essor sans précédent depuis que les États-Unis ont entrepris de donner une portée inédite à certaines de leurs lois, en particulier le *Foreign Corrupt Practices Act* adopté en 1977 (pour réprimer la corruption d'agents publics à l'étranger) ou les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy de 1996 (visant à sanctionner les personnes ou entreprises, quelle que soit leur nationalité, entretenant des relations commerciales avec des pays sous embargo tels que Cuba, l'Iran ou la Lybie). Mises en œuvre avec détermination par les autorités américaines (en particulier par le *Department of Justice* ou l'*Office of Foreign Assets Control*) au point pour ces dernières d'acquérir par ce biais un statut de quasi-«gendarmes» du monde dans les grandes affaires de criminalité financière transfrontalières, elles se sont montrées d'une efficacité redoutable, particulièrement pour les acteurs économiques étrangers.

Au fur et à mesure des années, cette technique politico-juridique s'est en effet quelque peu émancipée du sous-jacent moral (lutter contre les atteintes à la probité, sanctionner les pays en délicatesse avec certaines règles de l'État de droit, etc.) dans lequel elle puisait sa légitimité initiale, pour devenir un instrument à part entière de la politique étrangère permettant aussi à l'administration américaine de défendre ses intérêts nationaux partout dans le monde. C'est ainsi que nombre d'entreprises françaises ou européennes, sur le fondement des lois américaines, se sont vu infliger des sanctions financières d'un niveau sans précédent (dont certaines tellement élevées qu'elles pouvaient potentiellement avoir des conséquences macroéconomiques), au point de soulever de plus en plus d'interrogations sur le bien-fondé de la compétence extrêmement étendue de certains régulateurs outre-Atlantique pour connaître d'opérations commerciales sans lien direct avec leur juridiction territoriale, ainsi que sur la surreprésentation, en la matière, des entreprises européennes par rapport à leurs concurrentes américaines.

Déjà en octobre 2016, le rapport parlementaire Berger-Lellouche sur l'extraterritorialité du droit américain avait estimé que, par leur politique anticorruption ou d'embargos, les États-Unis semblaient cibler en premier lieu les entreprises européennes (ainsi en 2016, sur les 17 pénalités de plus de 100 millions de dollars prononcées par les autorités américaines sur le fondement du FCPA, 10 avaient touché des entreprises européennes, contre seulement 5 entreprises américaines). En juin 2019, le rapport du député Gauvain intitulé « Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale » développait de manière plus explicite encore cette idée selon laquelle *« la règle de droit [qui] a, de tout temps, servi d'instrument de régulation, [...] est devenue aujourd'hui une arme de destruction dans la guerre économique que mènent les États-Unis contre le reste du monde, y compris contre leurs alliés traditionnels en Europe »*.

Face aux tensions créées par les pratiques américaines et le poids des sanctions imposées par Washington aux entreprises étrangères et notamment européennes, nombre de pays ont eux-mêmes entrepris de renforcer leurs législations en matière d'anticorruption, à l'instar du *United Kingdom Bribery Act* de 2010. S'agissant de la France, les sanctions imposées en 2014 et 2015 par les autorités américaines en particulier à Alstom (772 millions de dollars) et, plus encore, à BNP Paribas (8,9 milliards de dollars) – dans des domaines certes différents – ont manifestement joué un rôle dans l'accélération du débat qui a conduit à l'adoption de la loi du 9 décembre 2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, dite « Sapin II », désormais considérée comme l'une des législations les plus strictes au monde.

À cet égard, la PFUE pourrait s'appuyer à la fois sur l'expérience française en matière d'arsenal préventif et répressif anticorruption surtout depuis l'entrée en vigueur de la loi Sapin II et sur le crédit nouvellement acquis par la France auprès des régulateurs américains (cf. par exemple les accords transactionnels signés entre le *DoJ*, le Parquet national financier et Société Générale, ou impliquant à la fois le *DoJ*, le *Serious Fraud Office* britannique et le PNF dans le dossier Airbus) pour prendre une initiative forte en matière d'éthique des affaires sur la scène européenne : proposer à ses partenaires de l'UE l'adoption d'un « corpus normatif européen » en matière de compliance et d'éthique des affaires (étant précisé, pour mémoire, que la lutte contre la corruption fait partie des domaines énumérés par l'article 83 du TFUE) aligné sur les standards internationaux les plus élevés. Ce faisant, elle lancerait un message politique important (permettant en substance à l'UE de réaffirmer son attachement aux valeurs de probité et de transparence comme consubstantielles au modèle économique européen des démocraties libérales) tout en protégeant plus effica-

cement certains fleurons de l'industrie européenne des éventuels assauts des régulateurs étrangers en considération du fait que leur régulateur naturel se trouve désormais en Europe et que son efficacité ne saurait plus être contestée dès lors qu'il s'appuie sur des dispositions aussi rigoureuses que celles du FCPA notamment.

Si l'UE a d'ores et déjà mis en place quelques instruments juridiques en la matière, force est de constater qu'ils sont encore incomplets et que leur champ est relativement étroit (à titre d'exemple, la directive 2017/1371/UE relative à la fraude n'incrimine pour l'essentiel que les agissements portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE). Ainsi, à l'instar des directives européennes contre le blanchiment d'argent, qui visaient à établir un environnement réglementaire complet et cohérent dans toute l'Union européenne, la France pourrait proposer l'adoption d'une (ou plusieurs) directive(s) formant un corpus normatif ambitieux et cohérent, poursuivant trois objectifs : 1) que l'UE exprime sa volonté de placer l'éthique des affaires au cœur de toute stratégie économique et commerciale, en se dotant d'un arsenal juridique complet (plus vaste même que la Convention de l'OCDE de 1997, qui ne visait que la corruption d'agents publics étrangers) afin de lutter contre les atteintes à la probité aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé ; 2) que les instruments juridiques nouvellement créés aient une portée extraterritoriale pour être en mesure d'atteindre les activités présentant un lien avec l'un au moins des États membres de l'UE sans pour autant avoir été forcément commises sur leur territoire ; 3) que les 27 s'engagent à ce que leurs entreprises, publiques ou privées, d'une certaine taille (la loi française prévoit par exemple deux critères cumulatifs de 500 salariés et 100 millions d'euros de chiffre d'affaires) mais aussi leurs établissements publics et collectivités territoriales les plus importants soient tenus d'adopter des mécanismes de conformité robustes et effectifs, contrôlés par une autorité publique, visant à prévenir et détecter les atteintes à la probité et établis en référence aux standards internationaux les plus élevés (norme ISO 37001, UKBA, loi Sapin II, etc.).

227

Du Parquet européen au « FBI européen » ? Vers un approfondissement de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice

Développé à partir du traité d'Amsterdam de 1997, l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice qui vise, selon l'article 3 § 2 du traité sur l'Union européenne, à assurer dans cet espace « *sans frontières intérieures* », « *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 phé-*

nomène», s'est heurté depuis l'origine aux réticences de principe de nombreux États membres à partager certaines de leurs compétences avec l'Union européenne, en particulier dans le domaine perçu comme hautement régalien qu'est la justice.

Certes, les coopérations en matière répressive se sont substantiellement accrues au cours des deux dernières décennies comme en témoigne, par exemple, la mise en place du mandat d'arrêt européen (décision-cadre 2002/584/JAI), des équipes communes d'enquête (décision-cadre 2002/465/JAI) ou, plus récemment, de la décision d'enquête européenne (directive 2014/41/UE) qui, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle, a grandement facilité depuis 2017 le recueil des preuves et l'accomplissement de certains actes d'enquête sur le territoire de l'Union européenne. Il n'en demeure pas moins que les avancées en la matière se sont effectuées dans un cadre davantage intergouvernemental que véritablement intégré, à l'instar de la manière dont fonctionnent notamment les organismes de coopération Eurojust ou Europol. Selon l'article 85 du TFUE, la mission d'Eurojust est ainsi *« d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol »*. Par ailleurs, l'activité d'Eurojust est apparue principalement concentrée, ces dernières années, sur certaines formes de criminalité organisée (telles que le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, le blanchiment et le financement du terrorisme) davantage que sur les atteintes à la probité et autres infractions graves liées à la vie des affaires.

Il est à noter qu'une étape importante a été récemment amorcée avec la création du Parquet européen, décidée par le règlement 2017/1939/UE et effective depuis la fin de l'année 2020. Première pierre d'un véritable changement de paradigme dans une matière, l'exercice de l'action publique pour la répression des infractions pénales, traditionnellement perçue comme au cœur même de la souveraineté des États, la mise en place, au sein de l'Union européenne, de cette nouvelle autorité d'enquête et de poursuite intégrant les parquets nationaux dans une structure supranationale hiérarchisée, constituera vraisemblablement un pas décisif dans la construction d'une « Europe de la sécurité et de la justice ». Issu d'une coopération renforcée entre 22 États membres, le Parquet européen ne saurait, naturellement, être perçu comme l'autorité de poursuite « fédérale » d'une justice pénale européenne intégrée : la CJUE n'est ainsi pas compétente en la matière et les juridictions naturelles pour connaître des infractions poursuivies à l'initiative du Parquet européen demeurent celles des États membres. Par les garanties d'indépendance dont il dispose et le

pouvoir de coercition autonome qui est le sien, il est toutefois l'illustration concrète que l'exercice de certaines missions essentielles de souveraineté ne peut désormais être envisagé sous le seul prisme de l'alternative, quelque peu réductrice, entre Union européenne d'un côté et États-nations de l'autre.

De fait, l'intention initiale, à travers la création de ce Parquet européen suivant l'accord politique obtenu entre les États membres à Lisbonne, ne manquait pas d'ambition, comme en témoigne notamment l'article 86 du TFUE, § 4, qui a d'ores et déjà prévu que le Conseil européen puisse «*simultanément ou ultérieurement, adopter une décision [...] [pour] étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière*». On ne peut toutefois que constater que la compétence matérielle de cette nouvelle institution a pour l'heure été strictement limitée à la lutte contre les fraudes «*aux intérêts financiers de l'Union*», en particulier en matière de TVA communautaire, et ce, seulement au-delà d'un certain montant, outre une compétence accessoire aux infractions connexes «*inextricablement liées*», dont le champ n'est actuellement pas véritablement stabilisé – certaines dispositions du règlement 2017/1939/UE renvoyant au droit interne des États, ce qui laisse augurer des disparités importantes et quelques débats épiques lorsqu'il s'agira concrètement d'arbitrer d'éventuelles divergences d'interprétation.

229

À cet égard, la PFUE pourrait proposer à ses 21 pays partenaires dans cette coopération renforcée de s'entendre *a minima* sur une interprétation volontairement large à la fois de la notion de «*protection des intérêts financiers de l'Union*» (dans le prolongement par exemple de la décision préjudicielle rendue par la CJUE le 8 septembre 2015, *Taricco et alii*) et des infractions connexes «*inextricablement liées*», afin de ne pas brider à l'excès le champ d'action du Parquet européen, à peine mis en place. Une position plus ambitieuse consisterait à étendre la compétence de cette nouvelle institution, à côté de la protection des intérêts financiers de l'Union, aux faits de corruption et de trafic d'influence transnationaux, notamment en considérant qu'ils sont intrinsèquement contraires aux valeurs de l'UE et du futur «*corpus normatif européen*» en matière de compliance et d'éthique des affaires (*cf. supra*) et qu'il est essentiel pour l'UE d'afficher sa détermination en la matière face aux velléités des régulateurs américains (et peut-être demain chinois, indiens, brésiliens...) à vouloir sanctionner les entreprises européennes par des mécanismes d'extraterritorialité juridique de plus en plus développés. Une position plus radicale encore consisterait à accorder au Parquet européen une compétence de principe, concurrente de celle des États, en matière de terrorisme et de grande criminalité, en se rapprochant pour ce faire de la liste des domaines énumérés à l'article 83 du TFUE, à savoir : «*le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation*

sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée ».

De surcroît, la création de coopérations renforcées en matière de justice ne saurait pleinement produire ses effets – il est ainsi à craindre qu'un Parquet européen dépendant de moyens d'enquête pour l'essentiel nationaux pourrait rester structurellement faible – sans des avancées symétriques en matière de police judiciaire d'abord, et de renseignement ensuite. À cet égard, si Europol, qui soutient les 27 dans leur lutte contre la grande criminalité internationale et le terrorisme, a joué ces deux dernières décennies un rôle très important en matière de centralisation et d'échange d'informations jusqu'ici disséminées entre les services respectifs des États membres et en conséquence contribué au démantèlement de nombreux réseaux criminels transnationaux (terrorisme, trafic international de stupéfiants, trafic de migrants, contrefaçon monétaire, fraude organisée, etc.), il demeure que son fonctionnement, qui répond là encore à une logique très intergouvernementale et qui est donc très dépendant du bon vouloir des États membres à partager les informations dont ils disposent, apparaît encore éloigné de l'idée initiale lancée en particulier par le chancelier Kohl en 1991 de créer un véritable office européen de police.

230

Le modèle à suivre est-il celui du FBI, à la fois principal service de police judiciaire américain et service de renseignement intérieur (incluant notamment des missions de police judiciaire, de médecine légale, l'anti-terrorisme et le contre-espionnage) ? À vrai dire, le chemin apparaît encore long qui permettrait d'atteindre la capacité d'intervention de l'agence fédérale de Washington, forte de plus de 35 000 agents et quelque 8,7 milliards de dollars de budget. Mais ce serait sans nul doute un acquis majeur de la PFUE que de permettre de franchir un cap en la matière et de surmonter les réticences traditionnelles des États, souvent pour des raisons politiques autant que culturelles. Si le discours de La Sorbonne a ouvert la voie, en évoquant notamment une « académie européenne du renseignement », il pourrait être envisagé, face à l'évolution des menaces et à l'organisation des réseaux terroristes et criminels, de transformer Europol (en assumant, sur ce sujet encore, de travailler selon la logique d'une Europe différenciée, afin de ne pas freiner les ambitions des pays européens, au sein des 27, qui sont convaincus de l'importance et du bénéfice collectifs d'un tel projet) en une structure plus intégrée, aux moyens renforcés et aux compétences substantiellement remodelées. Sur ce point, une double

évolution apparaît incontournable : d'une part, développer un véritable centre d'analyse et d'expertise propre à Europol (ou à la nouvelle agence qui lui succéderait), ce qui supposera de consolider en conséquence le cadre juridique et les garanties en matière de collecte et de protection des données, et de prévoir un système de contrôle robuste et effectif afin de s'assurer concrètement, au regard de la protection des libertés individuelles, de la proportionnalité des mesures envisagées avec la légitimité du but poursuivi ; d'autre part, doter Europol (ou la nouvelle agence) d'une capacité d'initiative (pendant « policier » de la faculté de mettre en mouvement l'action publique au niveau judiciaire par le Parquet européen) pour mener ou coordonner des enquêtes transnationales, là encore en se rapprochant de la liste des grands domaines énumérés à l'article 83 du TFUE.

PARTIE 4

LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UE VUE D'EUROPE

La bonne réalisation des objectifs de la PFUE, issus du triptyque « Relance », « Puissance » et « Appartenance » précédemment exposé, ne saurait faire l'économie de l'analyse de leur réception par les autres États membres. De nombreuses auditions et contributions ont permis d'évaluer les attentes et les éventuelles réticences suscitées par la présidence française dans l'objectif de réfléchir au meilleur moyen de parvenir à un consensus. En tout état de cause, la France devra s'appuyer sur ses partenaires européens les plus importants au cours de la présidence. À cet égard, le couple franco-allemand apparaît comme incontournable mais la relation avec l'Italie ne doit pas non plus être négligée.

1. « UNDER-PROMISE AND OVER-ACHIEVE » : L'IMPORTANCE DE LA MÉTHODE

Pour aborder un sujet aussi large que les priorités de la PFUE vues d'Europe, ont été consultées plus d'une trentaine de personnalités scientifiques (des directeurs de centres de recherche, *think tanks*, universités ou des professeurs reconnus), politiques et institutionnelles (des anciens commissaires européens, ministres ou parlementaires) de haut niveau, provenant de plus d'une vingtaine d'États membres¹.

L'objectif de l'exercice était moins de produire un tour d'horizon exhaustif, une cartographie précise des rapports de force ou des tendances d'opinion sur un échantillon représentatif, que de proposer une série de critères permettant de faire émerger des points de convergence ou de divergence possibles, des horizons d'attente ou des propositions émises avec liberté par plus d'une trentaine de personnes occupant une place centrale dans leurs domaines respectifs, s'exprimant sans engager leurs institutions.

L'idée était d'intégrer au travail du Comité de réflexion et de propositions, des interrogations ou des critiques provenant d'ailleurs, dont l'étude s'imposerait par leur qualité inhérente. Ce large travail de consultation a nourri les travaux du Comité, en contribuant à la réflexion sur les points clés de la PFUE, sur sa stratégie ou sur les attentes qu'elle suscite en Europe.

Bien entendu, la méthode adoptée présente plusieurs biais qu'il convient de signaler d'emblée. Les personnes interrogées sont toutes plutôt favorables à l'intégration européenne et voient sans doute pour la plupart d'un bon œil la PFUE, en espérant qu'elle soit un succès. Comme l'a fait remarquer une contributrice, spécialiste de méthodes d'enquêtes qualitatives : « l'espoir d'un progrès est bien sûr une caractéristique de notre groupe ». Par ailleurs, en dépit du rappel à plusieurs reprises de la « liberté totale de proposition » du Comité, on ne peut exclure un certain effet d'autocensure sur quelques réponses, contribuant à nuancer ou à esquiver l'intensité de la critique.

En utilisant une métaphore issue de l'histoire de la géographie, il ne s'agit pas de produire ici une carte mais un portulan : grâce à ces auditions et contributions, il sera sans doute possible de repérer certaines indications importantes pour la navigation autour de quelques points nodaux, mais il ne convient pas de prétendre, sur la base de ce seul instrument, à l'exactitude géométrique qui permet de traverser les continents.

1. Cette enquête a été menée par Gilles Gressani du mois de mai au mois de juin 2021. Elle a été présentée le 2 juillet lors d'une séance du Comité. Les deux premières parties de ce chapitre sont très largement issues de cette présentation.

Sept personnes auditionnées sur trente-quatre se posent la question de la pertinence du rôle joué par la présidence tournante. Dans leurs critiques on retrouve un argument récurrent, parfaitement résumé par la contribution d'un ancien haut fonctionnaire européen : « Les présidences tournantes sont à mon sens des vestiges d'un autre temps dans lequel nous n'avions pas de présidence du Conseil européen... C'est un folklore qu'il faut sans doute conserver comme on conserve les fêtes de village sans en attendre qu'elles changent la vie du village. » Cette position s'accompagne parfois d'une confiance dans une initiative à traction française : « Je suis très confiant dans le leadership français en Europe après le Brexit, en raison de l'internalisation des débats européens, pas tellement sur la pertinence de la présidence du Conseil après le traité de Lisbonne. »

Cette tension entre un discours affirmé, une force de proposition reconnue et une occasion institutionnelle qui donne des moyens d'actions limités peut produire une contradiction politique majeure et ne manquera pas d'être exploitée par des forces divergentes par rapport au projet français qui pourrait souligner le décalage entre paroles et actes, entre ambitions et réalisations. Selon un ancien ministre, ce décalage est lié à un « problème de cognition politique de l'UE, notamment une inadéquation entre les attentes générées et les instruments pour y répondre et une construction en jeu à somme nulle de nombre de ses politiques (notamment son budget) ». C'est en ce sens qu'un autre haut fonctionnaire européen conseille à la France de revoir l'étendue de l'horizon d'attente de la PFUE avec une formule saisissante : « *Under-promise, and over-achieve...* » En Europe on fait souvent l'inverse. Une présidence est un moment important, mais il ne faut pas créer des attentes irréalistes. Une présidence n'a pas une énorme marge de manœuvre.

1.1. POUR UNE PRÉSIDENTE À L'ÉCOUTE ET PRAGMATIQUE

On retrouve cette interpellation à la sobriété, à la modestie, à plusieurs reprises avec un clivage *grosso modo* installé autour d'un axe opposant Nord-Est/Sud-Ouest. Ainsi, selon une personnalité néerlandaise, « les meilleures présidences de l'UE sont les plus modestes ». Elle ajoute également ceci : « Il existe une raison supplémentaire pour laquelle la France devrait se faire aussi petite et humble que possible : le Brexit. Depuis le Brexit, l'Allemagne et la France sont perçues comme plus dominantes qu'avant. Tant dans les petits pays qu'en Europe de l'Est, cela provoque aisément du ressentiment. » Peut-on toutefois dire que la dernière présidence allemande a été réellement modeste ? L'impression que l'on tire de cette série d'auditions est que la « modestie » est davantage associée à

la capacité d'écoute ou d'intégration qu'à la teneur des propos tenus. La présidence allemande a réussi à être ambitieuse tout en parvenant à ne pas donner l'impression d'être dans une position de leadership politique, plutôt d'un ingénieur d'un consensus. D'où l'intérêt de créer des occasions pendant la PFUE et au-delà pour mettre autour de la table des personnalités scientifiques, politiques et intellectuelles de différentes nationalités.

En ce sens plusieurs analystes insistent sur la nécessité de placer la PFUE dans une séquence plus large, dans le cadre d'initiatives parallèles, en assumant pleinement la dimension géopolitique du contexte (on y revient plus en détail dans la section de cette analyse consacrée à l'axe puissance) : « la PFUE coïncide avec les conclusions de deux processus essentiels pour l'identité de l'Union : la Conférence sur l'avenir de l'Europe et la réflexion sur la boussole stratégique. Ces processus devraient fournir des orientations concernant la forme et la direction futures de l'UE, ainsi que la portée et l'ambition de sa politique de sécurité et de défense ». Toutefois l'articulation entre ces temporalités ne semble pas aller de soi, comme le souligne une autre personne auditionnée : « la conclusion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe tombant pendant la même période que la présidentielle, elle risque de passer complètement inaperçue en France (ainsi que dans le reste de l'Union) ».

237

1.2. UN CONTEXTE PARTICULIER : PFUE ET ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE FRANÇAISE

Le calendrier électoral français est perçu par la plupart des contributeurs comme un « obstacle crucial à l'action », dans une double dimension. En amont car « la campagne électorale nationale sera le principal centre d'intérêt de M. Macron » ; en aval, car « le résultat des élections allemandes et la campagne présidentielle française pourraient considérablement impacter son bilan ». Une personnalité néerlandaise insiste sur la nécessité d'un changement de discours qui puisse devancer « les turbulences politiques » anticipées par la plupart des contributions : « La France ferait bien d'écouter les autres, tout en s'abstenant de prendre des mesures unilatérales, d'insister sur ses propres problèmes et d'éviter de faire de grandes déclarations. » La plupart des analystes prévoient que « la présidence française sera très étroitement liée à la politique intérieure de la France », en étant critiques sur les possibilités d'un impact continental « Je ne sais pas dans quelle mesure elle se répercutera sur les autres capitales et à Bruxelles. »

Plusieurs contributions insistent également sur la dimension concrète, temporelle, des limitations causées par le calendrier électoral français : « l'élection présidentielle de 2022 va limiter assez fortement la phase active » de la PFUE, selon un haut fonctionnaire européen qui reprend une

idée exprimée par la plupart des contributeurs. Un autre haut fonctionnaire européen parle d'une « présidence française raccourcie ». Une idée qui présente un risque politique dans le contexte du moment particulier que traversera l'Europe. En particulier, dans la perspective allemande, on remarque que la coexistence de la PFUE et de la campagne électorale pose deux inquiétudes profondes. D'abord le risque de « faire des promesses qui ne seront pas tenues, avec la perte de contrôle du processus ». Par la suite le « risque d'une rhétorique trop ambitieuse qui pourrait avoir une incidence sur les situations internes des États membres ».

La plupart des contributions, qui considèrent que la présidence tournante reste un moment institutionnel pertinent, insistent sur le caractère historique de la période qui coïncide avec la PFUE. Une analyste polonaise considère que « ce n'est pas une période dans laquelle on peut "gaspiller" une présidence, car la présidence française intervient à un moment (potentiellement) historique pour l'Union ».

Faudrait-il chercher à découpler la campagne présidentielle de la PFUE ou en revanche jouer sur la continuité entre les deux séquences ? Les deux options semblent difficilement réconciliables : faut-il politiser le discours européen de la France pendant la PFUE pour conduire à des avancées ou à la sédimentation d'un nouveau consensus dont les termes seraient au moins en partie définis à Paris, ou plutôt faudrait-il essayer d'incarner le rôle de l'« honnête courtier » mis en avant par des contributions néerlandaises et allemandes ? Plusieurs personnes auditionnées n'ont pas de doute sur l'option qui sera choisie : « La France va mener une présidence énergique du Conseil de l'Union européenne. Non seulement le président Macron est le dirigeant dont l'agenda européen est le plus ambitieux, mais la Conférence sur l'avenir de l'Europe arrivera à son terme pendant la présidence et (surtout) l'élection présidentielle française aura également lieu. Le décor est donc joliment planté pour des enjeux élevés, et les incitations politiques sont fortes. »

1.3. UN MOMENT CRITIQUE POUR RECONFIGURER LES TERMES DU DÉBAT EUROPÉEN ? OPPORTUNITÉS ET RISQUES D'UN NOUVEAU CONSENSUS INITIÉ PAR PARIS

La PFUE aura lieu dans un « moment critique » selon le mot d'une personnalité grecque – *critique*, en grec, veut dire décisif, propice au jugement. Plusieurs éléments pourraient contribuer à la définition de cette « fenêtre d'opportunité » selon le mot d'un autre politologue de l'Europe orientale. Un analyste les énumère ainsi : « Le contexte politique qui attend l'UE au début de 2022 sera intéressant. L'Allemagne aura son premier chancelier de l'après-Merkel, la nouveauté de la présidence Biden se sera estompée et la France se dirigera elle-même vers l'élection présidentielle. »

On pourrait ajouter : la stabilisation possible du cycle politique ouvert par Mario Draghi et de la relation franco-italienne autour du traité du Quirinal. D'autres contributions ajoutent deux éléments : « D'importantes réunions internationales se sont tenues avant la présidence française (par exemple, la COP 26 en novembre 2021) et se tiendront peu après (par exemple, la 9^e conférence de la BTWC qui se tiendra en août 2022) ». Selon une personnalité polonaise : « la présidence "forte" [de la France], à un moment où l'Europe devrait résumer toutes les réflexions post-Brexit et post-pandémie » doit servir à la formalisation d'un « changement de paradigme au sein de l'UE [désormais] évident ».

Assistera-t-on pour autant à la constitution de ce que les personnes les plus favorables à l'intégration ont défini comme un « moment européen » ? Selon une personnalité allemande, par ailleurs critique sur plusieurs aspects, « la présidence française jouera un rôle clé, notamment parce que la France est un pays fondateur de l'UE, grand et puissant pays bien qu'il soit secoué politiquement ».

De fait on retrouve, dans au moins une dizaine de contributions, une structuration autour de quatre grandes problématiques mondiales face auxquelles pourrait se définir la légitimité de la construction européenne : inégalités, écologie, numérique, géopolitique.

Plusieurs contributeurs insistent sur les blocages mais voient également une fenêtre d'opportunité dans la définition d'un « nouveau consensus »² pendant la PFUE. Comme le pointe un ancien haut fonctionnaire européen, cette nouvelle dimension peut déboucher sur une nouvelle sédimentation des termes de référence du débat européen autour de trois axes : « la régulation à son échelle du capitalisme global, notamment en matière de fiscalité des entreprises et des très gros patrimoines ; le poids géopolitique dans la stabilité du voisinage jusqu'au Sahel, et dans la rivalité USA-Chine ; le leadership effectif dans le réchauffement climatique et dans la préservation de la diversité des ressources ». Selon un autre politologue qui suit la même grille d'analyse, il convient, « notamment dans le cadre de l'Europe à 27 », d'affronter d'abord les « thèmes où le consensus est plus facile à trouver », à savoir les « nouveaux défis technologiques, souveraineté numérique, croissance verte ».

Toutefois, comme le soutient un politologue d'Europe orientale, « il faudra qu'au-delà des éléments strictement liés au terme du débat la France parvienne à assumer un leadership efficace, empathique, pragmatique et sobre au sein de l'UE 27 », en étant en mesure de « démentir la caricature

2. Ramona Bloj, Gilles Gressani, Mathéo Malik, « La doctrine Macron : une conversation avec le président français », *Le Grand Continent*, 16 novembre 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

qui la guette : il faudra privilégier la qualité des projets sur la quantité, valoriser le réalisme et le pragmatisme face aux considérations théoriques ou idéologiques et surtout soigner autant la méthode que le fond ». D'une manière plus concrète, selon une autre politiste d'Europe orientale, dans la temporalité de la PFUE, « des décisions importantes au niveau européen devront être prises, concernant entre autres le retour des règles budgétaires ». Plusieurs contributions partagent cet avis et s'attendent à ce que la PFUE soit à l'origine d'une avancée importante sur les règles budgétaires. Selon un économiste inscrit dans le débat allemand, il s'agit du « seul sujet sur lequel la France, si elle le souhaite, peut faire bouger le débat européen ». Selon un politiste italien, il faut intégrer et articuler à cette réflexion dès la PFUE « la révision du pacte de stabilité et de croissance et la formation d'une politique étrangère et de sécurité unique (et non commune) de l'UE » afin que l'UE puisse sur le moyen terme « acquérir une souveraineté fiscale et sécuritaire (limitée). Elle devrait aussi avoir son propre budget (limité) soutenu par des ressources propres et devrait acquérir sa propre capacité de défense et de sécurité (limitée) ».

Une croyance de fond semble se détacher : il semble que la plupart des contributions favorables au leadership français s'attendent à ce que ce moment contribue à la redéfinition des principaux termes du débat politique et institutionnel européen de l'après-Covid, une sorte d'*aggiornamento* réaliste « des quatre grands discours européens de la première année de la présidence Macron » afin « de réaffirmer l'ambition française d'une Europe qui doit se penser comme sujet politique à l'intérieur comme à l'international ». Pour reprendre une formule brillante, il s'agit de faire « plus de Robert Schuman, moins de Victor Hugo », en troquant « l'image d'un visionnaire rêveur pour celle d'un refondateur pragmatique ». Une contribution du nord de l'Europe place cette demande au niveau des États membres qui « doivent trouver un consensus sur la manière de rendre l'UE plus résiliente (sécurité sanitaire, résilience économique et consolidation de la libre-circulation) ».

Toutefois, à côté de ces éléments positifs qui insistent sur le rôle moteur de la France comme force de proposition, il est possible de déceler un mouvement contraire qui conduit à mettre en avant un point d'attention. Le rôle proactif de la France et du président de la République est reconnu par l'ensemble des contributeurs, mais il peut faire l'objet de critiques et provoquer des blocages. Le risque existe que la France, par sa position surplombante, puisse engendrer du « ressentiment », selon la formule d'une personnalité néerlandaise, en alimentant, comme le soutient un politologue de l'Europe orientale : « le scepticisme au sujet de la capacité d'Emmanuel Macron à passer d'un activisme européen à un principe de réalisations concrètes ».

La composition de la liste d'experts impliqués et la nature de l'exercice ont sans doute conduit à une sous-représentation de cette tendance qui émerge cependant, sans surprise, surtout dans les pays baltes, en Scandinavie et aux Pays-Bas. Une analyste influente par exemple voit «des attitudes controversées à l'égard de plusieurs propositions françaises récentes dans d'autres États membres». Au fond, elle explique que «la question délicate est de savoir dans quelle mesure la France peut modifier sa propre ambition, construire un consensus et façonner ses idées de manière à ce que les autres pays suivent». On retrouve à plusieurs reprises une idée similaire. Un autre spécialiste de l'Europe du Nord insiste sur la nécessité d'articuler l'intérêt français avec l'intérêt européen : «la France s'étant imposée comme le principal État membre à s'efforcer de réaliser des réformes majeures de l'UE, elle est bien placée pour jouer un rôle moteur pendant sa présidence du Conseil. Elle devrait utiliser la présidence pour convaincre les autres que les réformes servent d'abord et avant tout un intérêt européen, surtout dans le contexte de l'élection présidentielle française qui approche». Une analyste des pays baltes met en avant cette critique d'une manière plus explicite : «Ce qui me préoccupe, c'est une situation où la France serait trop énergique avec ses objectifs d'autonomie stratégique et son attitude de "faire ce qu'il faut", et où elle finirait par s'aliéner les États membres, qui ont une vision différente de la sienne.» La question, posée d'une manière indirecte par d'autres contributions, est de savoir si la France croit véritablement «au projet et aux institutions européennes» : la PFUE devient donc un test grandeur nature pour «amener la France à se situer plus clairement dans l'UE, en croyant davantage au projet et aux institutions. Mais toujours avec la capacité de penser grand, et de penser global, en se concentrant sur des questions qui sont suffisamment grandes pour engager les citoyens et pour attirer des partenaires au niveau mondial».

2. LES PILIERS D'UN CONSENSUS EUROPÉEN

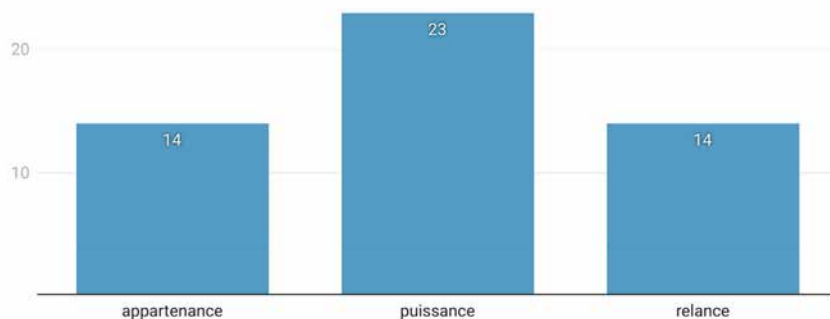
Parmi les divers témoignages recueillis, il est possible d'imaginer plusieurs sources de consensus, notamment autour d'un développement de la puissance européenne et du sentiment d'appartenance fondé sur la démocratie, la solidarité et la culture.

2.1. LA « DEMANDE GÉOPOLITIQUE » : UNE CONVERGENCE FORTE SUR LES QUESTIONS DE PUISSANCE

Comme on le voit dans la figure ci-dessous, qui propose une synthèse quantitative de la compréhension implicite du terme « avancées positives » qui a structuré le questionnement des différentes auditions et contributions, la puissance est l'axe du triptyque PFUE qui rencontre le plus d'intérêt et d'adhésions. En effet, 23/34 contributions attribuent un sens implicite à « avancées positives » à partir de la notion de « Puissance » (connotations : autonomie stratégique, souveraineté, géopolitique) soit presque deux fois plus que « Relance » et « Appartenance » (14/34 chacun).

242

Figure 1 – Perception de la notion de progrès



Note de lecture : 14 contributeurs lient le progrès à la mise en œuvre d'une politique relative à l'appartenance au sein de l'UE.

Graphique Gilles Gressani. Source : synthèse de 33 auditions semi-directionnelles faites en juin 2021. C réé avec Datawrapper.

Ce soutien au volet plus géopolitique de la PFUE est large, hétérogène et dépasse les centres d'intérêts, l'identification régionale ou le domaine de spécialité des contributeurs. On croit pouvoir reconnaître une véritable

influence du discours français autour de la notion d'« Europe puissance »³, ainsi qu'une évolution réelle de « la demande géopolitique » à partir du constat partagé d'un changement de paradigme : « nous sommes entrés dans une ère de pur réalisme » selon la formule mise en avant par une universitaire travaillant dans un domaine tout à fait tangent à la géopolitique.

Est-ce la preuve qu'au moins sur certains sujets l'hégémonie sur les termes du discours mérite d'être poursuivie et qu'un certain anti-intellectualisme peut devenir également une source de blocages dans des périodes de transformations profondes ? Une personnalité influente dans l'espace des *think tank* bruxellois l'exprime d'une manière très claire : « Mon attente par rapport à la présidence française est de nature géopolitique : la France étant un des États membres possédant une politique étrangère musclée, j'espère que cette présidence fera avancer l'Union européenne sur des dossiers, des initiatives, mais aussi sur l'attitude envers la diplomatie à 27 qui renforceront son statut d'acteur géopolitique... J'espère notamment que la France lancera un débat sur les prises de décision au Conseil en matière de politique étrangère, pour trouver une alternative à l'état actuel des choses. »

Cette évolution discursive mérite d'être étudiée, car elle peut être un pivot pour l'eupéanisation de la stratégie continentale de la PFUE. De fait, même les personnes les plus critiques sur les possibilités d'imposer un calendrier particulièrement proactif à la PFUE voient dans les avancées géopolitiques, et plus généralement dans le volet puissance, une perspective extrêmement fructueuse : « Après des années d'improvisation dans des situations de crise, nous devrions maintenant développer une méthode et un processus. La France est bien placée pour cela. À condition qu'elle apaise les craintes de certains partenaires qu'elle veuille affaiblir l'OTAN ou pousser au protectionnisme. Il est important d'élaborer un programme positif : comment renforcer notre capacité d'action et comment ne pas être trop dépendants. »

Selon une contribution, le volet puissance peut contribuer à composer « un agenda positif » comprenant « un engagement plus fort en faveur des opérations militaires de l'UE et une articulation concrète de l'autonomie stratégique. Le Fonds européen de défense sera également en pleine action, de sorte que des décisions audacieuses sur les principales capacités de défense stratégique devront être prises. Un plus grand sérieux en matière de protection des biens communs mondiaux tels que les espaces maritime, aérien, spatial et cyber sera également un signe essentiel de progrès. À

3. Gilles Gressani, Sébastien Lumet, « L'Europe puissance », une conversation avec Clément Beaune, *Le Grand Continent*, 12 mars 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/12/03/conversation-avec-clement-beaune/>

cet égard, il sera possible de voir au début de 2022 si le concept de présence maritime coordonnée peut être reproduit dans la région indo-pacifique. Le lancement d'une stratégie européenne de défense spatiale serait une bonne nouvelle, tout comme le développement de la préparation de l'UE à l'assistance mutuelle et à la solidarité». Sur ce point, une personnalité d'Europe orientale considère que «le plan d'action sur l'espace et les industries de la défense» peut devenir un point central pour coordonner les synergies entre les composantes d'un écosystème essentiel pour l'autonomie stratégique européenne». D'une manière plus concrète, pour une autre analyste, la PFUE devrait s'engager «en matière de défense, dans la poursuite de l'opérationnalisation et de la clarification des clauses d'assistance mutuelle (article 42.7 TUE) et de solidarité (222 TFUE), éléments du panier de résilience de la boussole, qui pourrait être un domaine dans lequel des progrès sont réalisés, la France ayant été le seul État membre à activer l'article 42.7 jusqu'à présent».

Plusieurs personnalités d'Europe du Nord insistent sur l'importance de la dimension culturelle dans la construction d'une défense commune : «On peut s'attendre à ce que la France cherche à renforcer l'UE en tant qu'acteur mondial. Pour ce faire, il faudra poursuivre les efforts visant à créer une culture stratégique commune», tout en insistant sur des éléments liés à l'effet Bruxelles, en «améliorant la capacité de l'UE à façonner et à renforcer les normes mondiales, que ce soit dans le domaine du commerce, du climat ou (ce qui est plus difficile pour l'UE) de la sécurité.» Cet avis est partagé par une personnalité polonaise : «L'UE doit apprendre à marcher. Une approche globale couvrant la politique, l'économie et la sécurité est nécessaire pour devenir un acteur international efficace. L'Union doit définir clairement ses objectifs et les valeurs qu'elle est prête à défendre.»

La définition de ces valeurs est, bien entendu, en partie ouverte et fait débat – elle présente un aspect étroitement lié à l'appartenance et à la géopolitique interne de l'Union avec le cas représenté par exemple par l'action politique de Viktor Orbán. Selon une responsable, «la présidence française pourrait renforcer l'approche fondée sur les valeurs dans les ambitions géopolitiques de l'UE. Elle pourrait relancer le partenariat de l'UE avec le voisinage sud et la région du Sahel, et renforcerait l'approche de l'Europe dans son ensemble pour un système de coopération au développement basé sur des compétences partagées avec les organisations des États membres de l'UE». Les contributions des personnalités les plus engagées mettent en avant la nécessaire réarticulation de la puissance avec les droits humains : «De mon point de vue, venant de la communauté des droits de l'homme, le progrès positif serait illustré par la capacité de l'UE à promouvoir et à protéger les droits de l'homme, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières.»

Au-delà du débat interne, la PFUE peut-elle fournir le cadre pour avancer des idées de réforme du multilatéralisme ? Plusieurs analystes sont positifs : « En tant que seul membre de l'UE disposant d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, la France dispose de l'influence diplomatique nécessaire pour faire avancer le programme de la Commission visant à s'engager dans la réforme du multilatéralisme. » Une universitaire non spécialiste des questions géopolitiques offre à ce propos une lecture intéressante de ce nouveau multilatéralisme vu de l'histoire de l'Europe orientale : « Ce que nos dirigeants, aidés par nous, devraient faire, c'est identifier comment reproduire la stratégie réussie qui a conduit le monde communiste à la faillite et à quelques réformes dans les années 80, un changement majeur par rapport à la situation actuelle où la Russie et la Chine abusent avec succès des institutions de la mondialisation pour affaiblir l'Occident. »

Bien entendu, l'adhésion aux avancées abstraites dans le domaine géopolitique reste confrontée à plusieurs points concrets, les deux principaux, les plus délicats, semblent représentés par la relation atlantique et par l'OTAN. Selon un politologue d'Europe orientale, « la vision française de l'“autonomie stratégique” gagnait des adeptes sous Trump, mais avec Biden la majorité des Européens font semblant de croire que la parenthèse est refermée ». Face à cet écueil, selon une personnalité allemande, il convient de formuler des réponses concrètes, en insistant sur la nécessité de renforcer la politique de sécurité et de défense commune « d'une manière *complémentaire* à l'OTAN (à partir de l'interopérabilité, un seul ensemble de forces) et sur la possibilité d'œuvrer en faveur de décisions majoritaires dans le cadre de la PESC ». Sans surprise particulière, le rôle de l'OTAN est aussi au cœur des préoccupations des contributeurs des pays au Nord ou à l'est de la France (Luxembourg, Finlande, Lettonie, Roumanie), avec les États-Unis, en fonction de la définition des rapports géopolitiques avec la Russie et avec la Chine. En ce sens, on remarque une convergence entre les positions des personnalités autrichiennes et allemandes auditionnées.

245

De fait les questions de la souveraineté européenne, de la géopolitique ou de la place de l'Union dans le monde ont fait des pas en avant considérables depuis 2017 – des longues séquences (l'expérience de la présidence Trump), des chocs (le dernier en date : le retrait de Kaboul) ont contribué à créer un contexte qui contribue à valider le diagnostic français. Dans ce contexte, d'où viennent les blocages ? Il y a un problème dans certains pays qui pourrait être résumé par une formule : « C'est vrai, le diagnostic français est le bon, pas le médecin. » Dès lors, pour avancer on peut identifier trois pistes pour progresser. Si le diagnostic est aujourd'hui de plus en plus partagé, il faut partager également la fonction du médecin : en accep-

tant de mettre en avant la capacité d'écoute de la France pour d'autres propositions, le travail bilatéral accompli ainsi que l'écoute des initiatives bilatérales des autres, en entrêmelant le symbolique avec des mesures concrètes et visibles. Il convient également de poser le diagnostic plus en profondeur, en avançant sur l'analyse stratégique à l'échelle continentale. L'importance d'une perspective homologue des crises hétérogènes qui nous concernent est donc un élément crucial qui mériterait d'être affronté avec la question de l'appartenance. En ce sens, le débat sur l'autonomie stratégique, en l'état, continue à présenter une limite structurelle : il est difficile de concevoir une autonomie stratégique qui ne s'accompagne pas de la construction d'un espace de débat autonome.

2.2. LA QUESTION DE L'APPARTENANCE : DÉMOCRATIE, SOLIDARITÉ ET CULTURE

Selon plusieurs personnalités interrogées, notamment à l'est de la France, le volet appartenance doit être considéré comme l'axe prioritaire de la PFUE : « En effet, si le sentiment d'appartenance à un "projet européen" n'est pas renforcé, le soutien public aux deux autres ambitions ne sera pas au rendez-vous. » La crise de la confiance dans les institutions communautaires – qui mérite d'être comprise en articulation avec la crise des institutions politiques nationales – « peut être attribuée en partie aux échecs (ou aux incohérences) du déploiement des vaccins par l'UE, ainsi qu'à une "fatigue pandémique" généralisée et à ses effets économiques et sociaux importants. Mais beaucoup de cela a également à voir avec la pauvreté (extrême) de la communication sur les actions entreprises par l'UE (et ce sur quoi elle peut en effet être blâmée). Les douze prochains mois seront essentiels si l'on veut inverser cette perte de confiance ». La PFUE peut se saisir de cette question en articulant l'aspect plus fortement lié à la communication des moyens de la relance européenne et la construction d'une culture stratégique commune.

La plus optimiste parmi toutes les personnes auditionnées considère que la France pourrait pleinement profiter de la PFUE pour se concentrer sur l'axe « appartenance » en menant des actions structurées autour d'un nouveau « rôle de la culture », « capable de tirer les débats européens de leur ennui mortifère » en réalisant un nouveau dispositif de communication, en suivant le cadre défini par l'essayiste italien Giuliano da Empoli, repris également dans les travaux du Comité dans la troisième partie du rapport : « Après avoir joué un rôle décisif dans le lancement du Plan de relance européen, je pense que la France sera, dans les six mois de sa présidence, dans une position idéale pour produire le Plan de relance culturel dont le projet européen a besoin pour gagner les cœurs et les esprits des citoyens de l'Union ». Parmi les axes qu'il propose : « 1) un réseau de cafés euro-

péens; 2) un projet calqué sur le *Writer's Project* de Franklin Roosevelt, qui permette à des écrivains, aussi bien qu'à des artistes, musiciens, réalisateurs et vidéastes de créer un grand autoportrait collectif de l'Europe d'aujourd'hui; 3) La création d'une "fabrique de mèmes" »⁴.

Dans la plupart des contributions qui traitent spécifiquement de l'appartenance, un entrecroisement entre plusieurs dimensions peut être souligné : la communication, la culture, les valeurs, des éléments liés au style de vie, des représentations géopolitiques. La question se pose : y a-t-il un concept susceptible d'intégrer ces différentes dimensions ? Une personne auditionnée met en avant la notion de solidarité qui permettrait d'envisager d'une manière concrète l'articulation entre des investissements « dans les infrastructures européennes », la lutte contre le chômage des jeunes, le Green Deal et la digitalisation, en évoquant à la fois les dimensions économique et sociale, la sécurité collective et l'appartenance.

Plusieurs contributions se concentrent sur un aspect clivant : le sujet de l'appartenance au projet européen pose question et se politise. Selon un politologue d'Europe centrale, il faudrait que la PFUE parvienne à « poser le problème de la dérive "illibérale" au sein de l'UE en évitant la posture et une cassure Est/Ouest sur les valeurs ». En effet, « pendant une décennie l'UE a été "laxiste" sur le libéralisme politique, l'indépendance de la justice et des médias. Se mobilisera-t-elle sur le libéralisme sociétal ? » Comme le soutient la directrice d'une ONG : « la PFUE pourrait encourager une plus grande coordination de l'UE (et une voix plus forte) pour contrer les actions des gouvernements autoritaires en matière de politique numérique dans les différents forums internationaux ». Selon une personnalité néerlandaise, il faut « commencer par l'UE elle-même. Je ne m'attends pas à ce que la présidence slovène prenne des initiatives dans ce domaine, mais le roi sera nu dans l'UE si nous ne sommes pas capables de faire le ménage chez nous en arrêtant des gens comme Viktor Orbán ».

Les personnes qui soutiennent plus d'intégration ont toutes défendu l'idée de l'appartenance comme une source de démocratisation communautaire : « si l'on vise une démocratisation de l'Europe, comme dans toute démocratie, l'UE (ou l'Europe) devrait comme condition nécessaire – bien que non suffisante – assurer l'égalité de tous les citoyens européens devant la loi, mais aussi dans les domaines que Pierre Rosanvallon a appelé le "sacre du citoyen" : le vote, l'accès au social et l'impôt » – « Sans cela, Madame Von der Leyen ne consulte pas de véritables citoyens européens, mais – de fait – des Portugais, des Français, des Slovaques, des Irlandais, etc. ». On

4. Giuliano da Empoli, « Sept idées pour un Plan de relance culturel de l'Union », Paris-Bruxelles, Groupe d'études géopolitiques, juillet 2020, <https://geopolitique.eu/2020/07/06/sept-idees-pour-un-plan-de-relance-culturel-de-lunion/>

peut ajouter une dimension de moyen long terme : « La loi électorale européenne (au centre des réformes institutionnelles justifiant le lancement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe) est actuellement débattue et sera votée à l'automne, avant d'être ratifiée par les 27 (la fois dernière elle ne l'a pas été) : il n'y a toujours pas de majorité pour les listes transnationales et le débat public à ce sujet est absent. »

On observe aujourd'hui un fort niveau de soutien aux questions sur le principe de l'intégration européenne, en décalage avec les réponses aux questions relatives au quotidien et à la projection dans un avenir proche. La PFUE peut être le moment où engager d'une manière plus intense la nécessité de mener une réflexion sur les sources de légitimité du projet européen, en identifiant des éléments qui devraient être traités au niveau européen et qui ne le sont pas. L'un des legs de longue durée de la PFUE pourrait être sa capacité à structurer une séquence où faire émerger dans l'après-Covid des sujets politiques cruciaux (numérique, social, écologie, géopolitique) « au-delà des enceintes nationales pour construire un consensus et un récit commun qui permettrait de combler le fossé entre l'adhésion de principe et les attentes à l'égard des institutions ».

3. LE FRANCO-ALLEMAND : UNE CONDITION INDISPENSABLE MAIS NON SUFFISANTE POUR AGIR. LES RESSOURCES POTENTIELLES DU FRANCO-ITALIEN

Dans un contexte politique marqué par l'arrivée d'un nouveau gouvernement allemand et les échéances électorales françaises, l'alignement de vues entre la France et l'Allemagne apparaît comme une condition absolument nécessaire afin que les ambitions que la France porte dans la préparation de sa présidence du Conseil de l'Union ne restent pas lettre morte. Pour autant, il convient de ne pas réduire la question des soutiens de la France au seul partenariat franco-allemand : la relation avec l'Italie, actuellement moins établie, mériterait également d'être développée.

3.1. ÉLECTIONS FÉDÉRALES ALLEMANDES ET PFUE : DES STRATÉGIES COMMUNES NÉCESSAIRES

La crainte du côté allemand de ne pas être aligné avec le rythme de la France est réelle. Lors du discours de la Sorbonne d'Emmanuel Macron en 2017, les Allemands ont pu percevoir la prise de parole programmatique et l'ambition du président français comme inappropriées, ou du moins déséquilibrées, au regard d'un contexte allemand dans lequel le gouvernement fédéral était en cours de constitution. Il est ainsi nécessaire que la France ait un interlocuteur outre-Rhin qui soit en capacité de répondre à ses propositions et ses ambitions, afin d'initier une dynamique positive au niveau européen. Pour ne pas reproduire les erreurs passées dans le contexte de la préparation de la PFUE, la France devrait engager un dialogue avec les nouvelles forces politiques allemandes qui constituent la nouvelle coalition au pouvoir à Berlin. Un tel dialogue préliminaire devrait se concentrer tant sur les sujets politiques pouvant faire l'objet d'une ambition commune que sur les points de tension.

Les trois partis formant la nouvelle coalition portent chacun une vision propre de la dynamique franco-allemande et des sujets qu'elle devrait porter à l'échelle de l'Union européenne, dans un contexte de sortie de crise qui permet de réinventer son horizon.

Des dynamiques politiques internes initiées pendant la campagne qui pourraient avoir un impact clé sur les relations franco-allemandes et les ambitions européennes

La campagne pour les élections fédérales allemandes de septembre 2021 s'est déroulée dans un cadre inhabituellement violent, sur fond d'attaques contre certains candidats sous-tendues par des présomptions d'influence de puissances étrangères et de crises – sanitaires et climatiques – inattendues. Certaines prises de parole ont montré que la culture du débat allemande, d'habitude relativement apaisée, tend à évoluer vers plus de radicalité.

Malgré cela, après seize ans passés par Angela Merkel à la chancellerie, la campagne fut peu marquée par des divergences de fond entre les principaux candidats – Armin Laschet pour la CDU, Annalena Baerbock des Verts et Olaf Scholz du SPD – dont les programmes étaient relativement proches dans leurs thématiques et s'inscrivaient globalement dans la continuité de la politique menée par la chancelière Merkel.

Trois mois avant les élections fédérales deux principaux scénarios étaient envisagés. Le premier, alors estimé comme le plus probable, était celui d'une coalition entre la CDU-CSU et les Verts dans un contexte de forte dynamique des écologistes qui visaient un score au-delà de 20 % des voix. Cette dynamique conduisait certains commentateurs à envisager la possible création d'un grand ministère sur les questions d'énergie, de climat et d'économie, permettant de constater cette poussée des Verts sans pour autant que la droite allemande n'ait à céder le ministère clé des finances, dont dépendent notamment les décisions de coordination européenne. D'autres portefeuilles étaient également envisagés comme pouvant revenir aux représentants des Verts, en particulier dans des domaines auxquels ils n'étaient pas traditionnellement associés tels que les affaires intérieures (par exemple pour la mise en œuvre de contrôles plus poussés dans la police ou la lutte contre les mouvements nationalistes) ou les ministères de transformation tels que le numérique ou les transports (qui permettraient aux écologistes d'étendre leur agenda de lutte contre le réchauffement climatique).

Le second scénario envisagé pendant cette période, qui s'est finalement réalisé, était celui d'un rattrapage du SPD, sous-tendu par une stratégie du parti de centre-gauche en faveur de la constitution d'une coalition SPD-Verts-Libéraux du FDP (plutôt qu'une nouvelle alliance avec la CDU). La position du FDP dans cette hypothèse était jugée clé car la difficulté du Parti libéral à s'accorder avec les Verts et les sociaux-démocrates, en particulier sur les sujets économiques, était fortement balancée par le risque de crédibilité que le parti aurait couru dans le cas d'un nouveau refus de gouverner.

Au-delà de ces dynamiques propres aux partis, des évolutions politiques structurelles étaient à l'œuvre dès le printemps. Ainsi, un tiers des députés allemands avaient déjà annoncé qu'ils ne se représenteraient pas, ouvrant la porte à l'arrivée de nouveaux profils incarnant des lignes plus radicales (particulièrement chez les Verts) pouvant générer des difficultés pour les leaderships installés des groupes parlementaires et même menacer la stabilité d'un futur gouvernement. Dans le système électoral allemand, qui combine à la fois l'élection de listes et de candidats directs, le nombre de sièges au Bundestag n'est pas prédéfini et peut augmenter sensiblement selon les résultats. Ce système peut également favoriser l'arrivée de nombreux nouveaux parlementaires, rendant le débat politique et la vie de la coalition bien moins prévisible que lors des élections précédentes.

Dans ce contexte, les Allemands ont pu exprimer la crainte que les contraintes internes de la France ne conduisent à une expression prématurée du président de la République sur les sujets européens, sur laquelle ils n'auraient pas pu être consultés. Il semblait dans l'intérêt des Français dans le cadre de la PFUE d'engager un dialogue en amont avec les acteurs qui auraient un rôle à jouer pour identifier les points de tension et les futurs points d'accord.

Certains sujets pouvaient dès l'été être identifiés comme des sujets susceptibles de générer des tensions entre les partenaires allemands et français. La campagne allemande a ainsi exacerbé les divisions des partis sur le principe du fond de reconstruction européen et sur la possible pérennisation d'une capacité d'endettement commune des États membres, suite à sa mise en place dans le cadre de la crise du Covid-19. Pour Angela Merkel, la mise en place de ce dispositif commun relevait d'un « *one off* » nécessaire pour affronter les conséquences économiques de la crise, sans que cela n'ait d'implication au-delà de la période de fonctionnement initialement envisagée par les États membres. Dans le cadre de la campagne, le candidat du SPD Olaf Scholz – alors ministre des Finances et négociateur du Plan de relance européen – avait insisté sur le caractère structurel de cette avancée qui permettait selon lui d'initier une réflexion plus large sur la capacité fiscale et budgétaire de l'Union européenne. À l'inverse, certains membres de la droite allemande – notamment Friedrich Merz – mettaient pendant la campagne sur le même plan le fonds de reconstruction et la capacité commune d'endettement, agitant la crainte partagée par une part importante de la population allemande d'une mutualisation des dettes européennes à terme. Si la position du candidat Armin Laschet était elle-même plus nuancée, cette opposition de principe des partis de droite – qui se fonde par ailleurs sur le frein constitutionnel à l'endettement – aurait pu se cristalliser après les élections en une position dure de l'opposition sur la réforme du pacte de stabilité et la continuation du fonds

de relance, notamment en cas de victoire de la CDU-CSU. Quoi qu'il en soit, et bien que le nouveau gouvernement soit mené par le SPD, il semble toujours essentiel de distinguer les sujets investissement et capacité d'endettement commune pour espérer dépasser la polarisation du débat politique interne allemand.

Ce débat révèle une opposition rendue particulièrement visible durant la campagne entre une Allemagne attachée à des valeurs conservatrices, notamment dans le domaine économique, et une Allemagne plus progressiste. D'un point de vue français, cette tension doit être finement analysée. Ces dynamiques d'interprétation mutuelle devraient en tout état de cause se poursuivre dans le cadre d'un discours commun européen pensé au moment de la sortie de la pandémie. Ce débat dépasse en outre les partis politiques et traverse également les milieux académiques et intellectuels allemands dans lesquels une nouvelle génération émerge, en particulier depuis la crise des dettes souveraines, qui pourrait être susceptible de porter des sujets plus innovants et disruptifs dans le débat national. Des thèmes qui faisaient auparavant l'objet d'une opposition de principe de la part des décideurs allemands peuvent aujourd'hui être abordés, en particulier sur l'avenir de la zone euro, sur son impact géopolitique au niveau global et sur ses déclinaisons opérationnelles telles que l'approfondissement du marché des capitaux ou l'union bancaire. Cette évolution du débat, accélérée par la crise du Covid, pourrait également conduire le nouveau gouvernement à repenser les relations stratégiques avec certaines puissances extérieures comme la Chine. Si les intérêts industriels allemands restent prépondérants, la campagne électorale a initié des changements de rhétorique en Allemagne chez certains acteurs, par exemple sur la 5G. La chancelière Merkel avait ainsi exprimé sa préoccupation sur la protection des infrastructures critiques, susceptible d'être reprise par le nouveau gouvernement.

252

Le positionnement stratégique du partenaire français dans le contexte de négociation de l'accord de coalition

Des dynamiques internes ont émergé sur plusieurs sujets et se sont ensuite transposées dans le cadre des négociations pour la conclusion de l'accord de coalition. Dans la préparation de sa présidence du Conseil de l'UE, la France doit avoir en tête ces dynamiques pour établir une stratégie efficace sur les sujets et textes clés qu'elle veut voir aboutir au premier semestre 2022.

Alors que le SPD est arrivé en tête des votes fin septembre, les négociations se sont d'abord engagées entre deux «petits» partis perçus comme les potentiels faiseurs de roi : les Verts (ayant recueilli un peu moins de 15 %

des voix) et les Libéraux du FDP (ayant atteint un score de 11,5%). Ces négociations, n'impliquant aucun des deux partis arrivés en tête, portaient sur des points clés tels que le climat, la fiscalité et l'Europe.

Suite à la formation d'une coalition « feux tricolores » (SPD, FDP, Verts), une certaine instabilité parlementaire ne pourrait être exclue, notamment au regard des nombreux nouveaux élus des Verts issus d'une mouvance plus jeune et plus radicale en particulier sur les questions écologiques (*Fridays for Future*) et des dynamiques internes au SPD sur le plan géopolitique. Pour la France et pour l'Union, les réflexions en cours en Allemagne sur le rapport à la Chine pourraient permettre d'approfondir, dans le contexte indo-pacifique, une Europe stratégique dont l'ambition dépasserait les enjeux militaires, tout en les incluant. Dans les débats allemands se développe également la nécessité de présenter un front uni face à la Chine et de développer un format intra-européen alternatif au 17+1 pour les pays d'Europe centrale et orientale.

D'un point de vue géopolitique, la présence des Verts au Gouvernement pourrait en outre permettre de développer une approche européenne stratégique en matière d'action extérieure pour le climat – volonté déjà exprimée par la nouvelle ministre. Celle-ci devrait être corrélée aux enjeux d'investissement et s'incarner de façon particulièrement critique pour les Français dans le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). Les Verts allemands portent également une réflexion nouvelle sur la prise en compte des coûts futurs de la non-action climatique, qui pourrait être susceptible de peser sur le débat interne relatif à l'endettement et aux déficits structurels. Pour les Verts, les investissements réalisés dans la transition écologique réduisent le risque d'endettement futur, ce qui pourrait mener les autres partis à accepter l'idée d'un décompte de ces investissements des déficits structurels (portée par les Français et plusieurs autres États européens).

Deux sujets pourraient néanmoins s'avérer bloquants pour les libéraux du FDP : le MACF et la pérennisation d'une capacité d'endettement commune à l'échelle de l'Union. Sur ces deux points, un argumentaire articulé autour des notions d'investissement et de compétitivité permettrait de dépasser des oppositions préalables. Un recentrage de l'économie allemande sur le marché intérieur rendrait ainsi nécessaires des investissements importants dans les infrastructures (numérique, recherche et éducation) des autres États membres, afin de gommer des divergences trop fortes qui seraient à moyen terme défavorables aux entreprises allemandes.

Enfin, le contexte géopolitique global marqué à l'été 2021 par la crise des sous-marins australiens et le retrait des Américains d'Afghanistan pourrait générer de nouvelles réflexions en Allemagne autour d'une capacité

européenne d'armement et de défense. Au-delà des projets bilatéraux qui pourraient aboutir à court terme, tels que le SCAF (système de combat aérien du futur), le contexte actuel peut constituer pour les Français une fenêtre d'opportunité pour impliquer leurs partenaires allemands au sein de coopérations renforcées en matière de défense qui permettraient de dépasser sur des sujets précis les blocages constatés de la coopération structurée permanente (PESCO) à 27.

Sur la méthode, le départ d'Angela Merkel de son poste de chancelière laisse-t-il vacante une position de leadership européen qui pourrait être reprise par Emmanuel Macron dans le cadre de la PFUE ? Le leadership d'Angela Merkel relevait pour beaucoup d'une influence duale, fondée sur les qualités personnelles de la chancelière, mais aussi et surtout sur sa capacité à incarner et préserver un système préexistant. Côté allemand, certains s'interrogent sur la volonté de la France d'assurer un leadership européen dépassant l'ambition du président de la République et favorisant l'ensemble des États membres.

Le contrat de coalition, signé le 7 décembre 2021, réaffirme explicitement et sans réserve le rôle central du partenariat franco-allemand et fait écho aux appels français en faveur d'une souveraineté européenne renforcée. Le contrat intègre notamment des propositions ambitieuses en matière de défense et de sécurité commune, pour une approche plus intégrée.

La relation avec l'Allemagne est donc porteuse d'espoirs mais les difficultés doivent être abordées avec méthode et anticipation. De plus, si la prise en compte du contexte politique allemand sera sans nul doute un incontournable de la présidence française, il serait néfaste de réduire la coopération européenne au seul « couple » franco-allemand. Il convient dès lors de s'intéresser à une autre relation bilatérale européenne chère à la France : le partenariat franco-italien. À la différence de la relation franco-allemande, le partenariat franco-italien est en l'état moins structuré. Les développements qui suivent tendent donc moins à orienter des projets concrets existants qu'à proposer une nouvelle approche dans la continuité du futur traité du Quirinal.

3.2. LE FRANCO-ITALIEN : ENTRE ASYMÉTRIE ET PROXIMITÉ. UN PILIER FONDAMENTAL DE L'EUROPE GÉOPOLITIQUE

Avec une continuité étonnante, la dimension franco-italienne semble s'imposer comme une évidence dans l'histoire européenne⁵. Aujourd'hui les deux États sont façonnés par des modèles politiques similaires et ont des dimensions économiques comparables. Ils connaissent des crises sociales analogues, des trajectoires et un sentiment du déclin homogènes. La France, premier investisseur en Italie, troisième pays d'implantation de filiales italiennes, est le deuxième partenaire commercial de l'Italie et l'Italie est le deuxième partenaire commercial de la France : en 2019, avant la crise du Covid-19, le volume des échanges entre les deux pays s'approchait des 90 milliards d'euros. L'interconnexion et la proximité entre une partie importante des deux populations s'expriment par la langue, un certain style de vie, le rapport au patrimoine, une culture commune : latine, méditerranéenne, européenne.

Cette proximité qui semble si évidente, en réalité, pointe un paradoxe. Peut-on réellement affirmer que, dans le cadre de la construction européenne, il y aurait aujourd'hui une dimension franco-italienne, comme il y a une relation franco-allemande ? Si l'on se concentre uniquement sur les cinq dernières années, on est forcé de constater l'extrême volatilité de la relation entre les deux États. Une méfiance mutuelle, des incompréhensions profondes ont donné lieu à des ruptures impressionnantes, dont le moment le plus spectaculaire est sans doute représenté par le rappel à Paris de l'ambassadeur français à Rome le 7 février 2019, un cas unique dans l'histoire récente des pays fondateurs de l'Union européenne. Depuis cet incident diplomatique, le président de la République française, Emmanuel Macron, et son homologue italien, Sergio Mattarella, se sont engagés avec plus d'intensité dans un effort de rapprochement⁶, marqué par une série de rencontres bilatérales (à Chambord en mai 2019 ; à Naples en février 2020, pour le 35^e sommet franco-italien). Cette séquence, portée par l'infrastructure du sommet des deux États, a été profondément transformée par l'adoption le 26 novembre 2021 d'un traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale

255

5. Les premières réflexions sur ce sujet ont été présentées dans Gilles Gressani, « Le franco-italien à la veille du traité du Quirinal : entre asymétrie et proximité », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 599, 7 juin 2021.

6. Il faut rappeler que la généalogie du traité du Quirinal précède cette séquence. Selon l'une des personnes au cœur de sa conception : « l'idée du traité date du sommet franco-italien de Lyon (27 septembre 2017) au lendemain du discours de la Sorbonne (26 septembre 2017) ». Comme l'indique Paolo Gentiloni dans son livre de mémoires (*La ragione impopolista*, Roma, Rizzoli, 2018), dès janvier 2018 le président de la République français et le président du Conseil signent des lettres de mission officielles qui chargent six personnes – parfois appelées par les médias « groupe des sages » – de l'élaboration de la première version du texte : du côté italien Paola Severino, Franco Bassanini, Marco Piantini et du côté français Sylvie Goulard, Pascal Cagni et Gilles Pécout.

renforcée nommé « traité du Quirinal ». Le choix du palais romain, résidence du président de la République italien depuis 1948, est une citation explicite du traité de l'Élysée, signé à Paris en 1963, dans un moment clé du rapprochement franco-allemand.

Pour accompagner cet *aggiornamento*, il convient de penser le cadre qui pourrait définir la nouvelle configuration de la relation franco-italienne. Il est possible de proposer un dispositif théorique pour comprendre la logique politique et institutionnelle qui sous-tend les graves ruptures de la relation franco-italienne de la fin 2018-2019 ainsi que le processus de recomposition autour du traité du Quirinal – dont l'effet Draghi est un moment de catalyse important – en fonction d'une lecture comparée avec la construction de la relation franco-allemande. Il s'agit donc d'essayer d'expliquer l'asymétrie qui règle la relation franco-italienne (et sa symétrie avec le franco-allemand) à partir de ce que l'on souhaiterait appeler un « paradoxe de la proximité ». Partant, il conviendra de dégager des pistes de réflexion pour donner une nouvelle centralité à cet axe nécessaire pour une plus profonde intégration géopolitique de l'Union.

Le franco-italien symétrie du franco-allemand

256

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le franco-allemand apparaît comme l'axe symétrique du franco-italien. Alors que la proximité entre la France et l'Italie semblait aussi évidente qu'immédiate, l'amitié franco-allemande n'a jamais été assurée. Elle paraissait même impossible à concevoir, tant la rupture entre les deux pays était profonde, tant leur hostilité paraissait « héréditaire », leurs différences étant exacerbées par la création de leurs identités nationales respectives⁷. C'est précisément cet écart apparemment infranchissable qui est à l'origine du profond effort de structuration qui a porté à un rapprochement entre les deux États.

Depuis la déclaration Schuman du 9 mai 1950, en passant par les projets de jumelage commencés dans les années 50, le traité de l'Élysée de 1963 et la création d'institutions binationales comme l'Office franco-allemand pour la jeunesse, le rapprochement entre l'Allemagne fédérale et la République française s'est fait d'une manière incrémentielle – selon la célèbre formule de Schuman « par des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait ». Dans le dispositif conçu par Monnet, le franco-allemand est en effet le pilier réellement prioritaire, la clé de voûte de l'intégration européenne car il permet d'éliminer celle qui est perçue comme la principale menace pour sa réalisation : « l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne ».

7. Anne-Marie Thiesse, *La création des identités nationales. Europe, XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 1999.

Dans le contexte géopolitique de l'affrontement entre l'URSS et les États-Unis, la réconciliation de la France avec l'Allemagne fédérale, par opposition à une RDA inféodée à l'URSS, vérifie le dispositif conceptuel de la déclaration Schuman, en contribuant à la construction d'un bloc européen occidental cohérent avec l'alliance atlantique, capable de se développer et d'être sur le moyen terme victorieux. Dans ce paradigme, le franco-italien est une relation d'ordre second qui joue à l'intérieur d'une dimension dérivée. Dans un moment de rêverie, on aurait presque envie de transformer la célèbre citation apocryphe de Monnet : « Si c'était à refaire, je commencerais par la culture », en s'interrogeant sur le contrefactuel d'une histoire de l'intégration continentale qui serait partie de l'architrave franco-italien pour construire une « Europe latine », non alignée, en suivant le cap esquissé par un rapport rédigé en 1945 par l'un des pères fondateurs les plus mystérieux de l'Europe, Alexandre Kojève...

La stabilité de cette configuration géopolitique a depuis résisté à un certain essoufflement, provoqué entre autres par la perte de repères généralisée de la fin de la guerre froide. Ces dernières années des polémiques parfois très dures de la part de membres de premier plan du gouvernement français (p. ex. le ministre de l'Économie en 2014 ou le Premier ministre en 2016), des incompréhensions institutionnelles (autour de la question du siège au Conseil de sécurité, du rôle de Karlsruhe), une divergence économique de plus en plus évidente n'ont pas empêché les deux pays d'adopter le traité d'Aix-la-Chapelle en 2019 ou d'entreprendre au mois de mai 2020 l'Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus à la base du Plan de relance.

257

L'asymétrie dans la proximité franco-italienne

Par ses institutions, ses relais, ses processus de socialisation, la relation franco-allemande continue à jouer un rôle moteur. Du côté franco-italien, l'incapacité d'établir des points de convergence en définissant des cadres stables pour négocier la divergence a produit une relation paradoxalement asymétrique, profondément instable.

L'inadéquation de la représentation de la relation avec l'autre peut expliquer la frustration vis-à-vis de la France ressentie dans le débat politique italien et mesurée par les sondages d'opinion. Comme l'expliquait Marc Lazar en 2019 : « Il y a un déséquilibre dans nos deux relations, un sentiment aussi qu'elles se dégradent profondément. Les Français manifestent sympathie et intérêt pour l'Italie, alors que les Italiens – à près de 38 % –

manifestent de l'antipathie pour les Français»⁸. Un diplomate français résumait ce problème avec une métaphore particulièrement puissante : « Les Italiens voyagent en troisième avec un billet de deuxième, nous voyageons en première avec le même billet, le problème au fond vient de là. »

Cette asymétrie est également une constante des représentations des relations économiques entre les deux pays. Comme indiqué précédemment les systèmes capitalistes des deux pays sont profondément imbriqués. Pourtant, à côté des tensions politiques franco-italiennes, ce sont surtout les processus d'intégrations sectorielles, comme le projet STX-Fincantieri, qui deviennent des véritables affaires médiatiques ou politiques en Italie, en alimentant un sentiment anti-français. Ainsi plusieurs médias ou observateurs attitrés, parfois même des membres influents de l'administration ou des services italiens, adoptent une clé de lecture de l'actualité qui voit dans les initiatives des groupes français une sorte de nouvelle « campagne d'Italie » qui conduirait la France à l'hégémonie économique. Cette lecture peut être comprise en fonction de l'histoire économique vécue par les deux pays dans les années 90. Si l'Italie du *vincolo esterno*⁹, pour proposer une réponse à la crise des finances publiques et à l'effondrement de son système politique, privatise massivement, en transformant la structure de ses entreprises étatiques, « la France retarde au maximum la transposition des différentes directives de libéralisation des marchés pour pouvoir conserver le plus tard possible la structure des entreprises étatiques et des monopoles internes »¹⁰. Comme l'a souligné Jean-Pierre Darnis, « c'est dans ce contexte – deux calendriers divergents – que se créent les conditions structurelles de non-coopération entre les deux pays ». C'est un problème profond, car l'asymétrie produit de la divergence même dans les cas où la convergence produirait des effets politiques positifs pour les deux pays.

Les paradoxes de la proximité

Si la relation franco-italienne est si profondément caractérisée par l'asymétrie, c'est aussi qu'elle n'a pas connu un processus d'institutionnalisation continu à partir d'éléments concrets permettant la constitution d'espaces ou d'initiatives de socialisation ou de compromis. On est ici au cœur du paradoxe de la proximité et du double écueil qu'il présente.

8. Marc Lazar, « Français et Italiens, quels sentiments réciproques ? Présentation de la deuxième session des Dialogues franco-italiens de Sciences Po et de la LUISS » <https://www.sciencespo.fr/fr/actualites/actualite/C3%A9s/fran%C3%A7ais-et-italiens-quels-sentiments-r%C3%A9ciproques/4201> (page consultée le 1 juin 2021).

9. Stratégie dite de « contrainte extérieure » (monnaie unique et règles budgétaires) censée fournir un cadre à l'Italie pour se développer.

10. Jean-Pierre Darnis, *Une vision stratégique des relations franco-italiennes : vers un traité bilatéral*, Fondation pour la recherche stratégique, 29 juillet 2020.

D'un côté, la proximité peut accentuer des mécanismes de différenciation, en créant des représentations géopolitiques particulièrement divergentes à partir d'éléments communs. Gilles Pécout a montré comment la représentation géopolitique de l'espace méditerranéen est un lieu d'affrontement dans le corpus du *Risorgimento* et dans les revendications irrédentistes sur Nice et la Corse, reprises en son compte par le régime fasciste. Ainsi le philosophe turinois du *Risorgimento* Vincenzo Gioberti revendiquait en 1843 une primauté italienne sur la Méditerranée *contre* la France : « Les Français ont l'habitude d'assigner ce privilège à leur patrie, mais la vérité est que la France ne participe à la centralité de civilisation de l'Europe que par la Provence ; parce que la Méditerranée [...] est le vrai milieu, et pour ainsi dire la place des peuples civilisés. Et voilà que le point central de la Méditerranée est occupé par l'Italie. »

De l'autre côté, plus banalement, la proximité crée l'impression de l'imédiateté, de la facilité : la relation est laissée en friche, ce qui se fait d'une manière spontanée paraît suffisant. On ne soutient pas assez l'effort de compréhension mutuelle, les initiatives ou les programmes d'échanges sont encore rares, comme l'apprentissage linguistique. L'académicien français Alain Finkielkraut exprimait ce paradoxe dans un entretien en 2017 : « l'italien, voilà une belle langue européenne qu'on n'apprend pas en France, souvent avec cette idée absurde que c'est une langue facile qui, contrairement à l'espagnol, n'est pas parlée sur plusieurs continents. Le résultat est que, quand on va en Italie, on parle en anglais avec les Italiens et c'est un crève-cœur, car c'est une langue absolument magnifique ».

259

Le franco-italien est un pilier fondamental de l'Europe géopolitique

La relation franco-italienne manque encore d'une infrastructure commune adéquate pour contrer l'asymétrie et les incompréhensions de fond qui la rendent dysfonctionnelle et accentuent des processus de divergence contre-productifs. Le traité du Quirinal doit être compris comme un élément déclencheur d'une nouvelle dynamique. Ce rapprochement n'est pas superficiel, il ne doit pas être envisagé dans la rhétorique de la proximité latine ou culturelle. La portée du projet géopolitique européen dépendra de la solidité de ses piliers, dont l'axe franco-italien est absolument porteur. Alessandro Aresu, aujourd'hui conseiller de Mario Draghi, dans un texte publié en français et en italien sur *Le Grand Continent*, soulignait très justement le potentiel géopolitique d'une intégration économique plus étroite entre les deux pays : « Aucune stratégie industrielle à l'échelle bilatérale ou continentale ne peut fonctionner sans un tissu de confiance. Dans le cas contraire, la résistance à l'intégration l'emportera ».

et les marchés européens n'auront pas de gouvernement industriel autonome, ils ne seront que l'une des arènes stratégiques de la confrontation entre les États-Unis et la Chine.»

Le paradigme conçu par Monnet attribuait à la réconciliation franco-allemande un rôle absolument central et prioritaire : condition nécessaire du processus qui aurait pu intégrer l'Europe occidentale, en contribuant à la victoire de l'axe atlantique. La question que l'on doit se poser aujourd'hui est la suivante : dans la nouvelle configuration géopolitique qui tend toujours plus clairement vers un affrontement entre les États-Unis et la Chine, quelle est la condition pour parvenir à une plus grande intégration ? En d'autres termes, quels seraient les lieux de résistance les plus dangereux pour l'intégration ? Partant, quel serait le maillon faible qui pourrait faire échouer le projet européen ? En suivant l'économiste italien Andrea Capussela, il est possible de penser que « l'Italie et l'Europe se développeront ou s'effondreront ensemble » et que la relation franco-italienne offre une convergence indispensable pour rééquilibrer l'ordre politique et économique continental.

Le processus qui a porté à l'adoption du Plan de relance le montre. Comme l'ont expliqué les ministres de l'Europe des deux pays, Clément Beaune et Vincenzo Amendola, l'initiative de l'endettement commun est d'abord italienne et française : « Il y a un an jour pour jour, alors que l'Europe affrontait la première vague épidémique de Covid-19 aux conséquences socio-économiques sans précédent, nous proposons sur une initiative franco-italienne, avec sept autres États européens, de travailler à un instrument de dette commun. » Bien entendu le soutien allemand à l'initiative a été crucial – et la crainte d'une rupture du franco-allemand a sans doute convaincu la chancelière d'utiliser son capital politique pour faire approuver le principe du Plan de relance. Il paraît toutefois de plus en plus clair que la structuration d'un « tissu de confiance », permettant à la France et à l'Italie de comprendre la proximité de leurs vues et de leurs intérêts, au-delà des ressentiments ou des représentations asymétriques, permettrait aux deux pays de formuler les propositions conjointes devenues nécessaires pour continuer sur des meilleures bases le processus d'intégration à l'échelle continentale.

PARTIE 5

LA PFUE : UNE OPPORTUNITÉ POUR MIEUX ANCRER L'EUROPE EN FRANCE

Cette section du rapport analyse les défis et perspectives d'avenir concernant l'image du projet européen en France. Après un bref état des lieux de l'opinion et du contexte, elle se concentre sur deux aspects : les rapports des Français à l'Union européenne et les meilleures manières de favoriser la réappropriation de l'Europe par les Français.

1. LES RAPPORTS DES FRANÇAIS À L'UNION EUROPÉENNE

À la fois moteur et frein de la construction européenne, la France est à la fois à l'origine de ses plus grandes avancées (la CECA sous l'impulsion de Jean Monnet et de Robert Schuman, l'Acte unique européen sous l'impulsion de Jacques Delors) et en même temps de ses « coups d'arrêts » les plus notables : échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954 ; « crise de la chaise vide » en 1965 et rejet de la « Constitution européenne » en 2005.

Depuis, et après 10 ans de crises, l'eurodéfiance des Français semble s'être encore accrue ; même si la confiance dans l'UE s'est améliorée pendant la période de la crise sanitaire, la France reste à contre-courant des tendances observées ailleurs en Europe, et ce en dépit de la volonté des autorités françaises, au plus haut niveau de l'État, de porter une vision stratégique ambitieuse de l'avenir de l'UE. Au moment où la France s'apprête à exercer la présidence du Conseil de l'Union européenne (UE), une analyse des rapports des Français à l'UE est indispensable¹.

1.1. LES FRANÇAIS VIS-À-VIS DE L'UE : ENTRE DÉFIANCE ET AMBIVALENCE

263

Aujourd'hui, bien que 57 % des Français interrogés déclarent rester attachés à l'UE (ce qui témoigne de l'absence d'europhobie majoritaire dans le pays), 49 % expriment une défiance vis-à-vis de l'UE (+ 6 points de pourcentage par comparaison avec la moyenne européenne), soit l'un des niveaux d'euroscpticisme parmi les plus élevés de l'UE (**figure 1**).

Sur la longue durée, on peut distinguer trois périodes dans l'évolution des rapports des Français à l'UE.

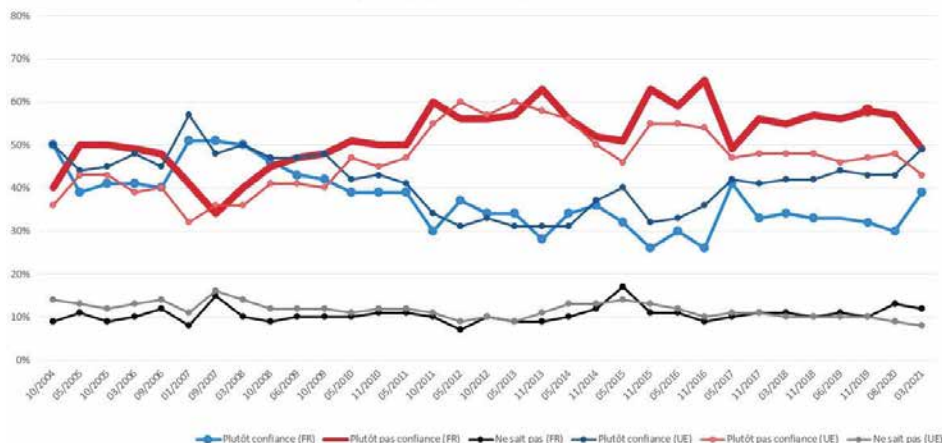
Tout d'abord, depuis le début des années 50 aux années 80, une période de « consensus permissif » (selon l'expression de Lindberg et Scheingold) pendant laquelle la France a longtemps figuré parmi les pays les plus « europhiles ». Pendant les années 70, entre 52 % et 68 % des Français interrogés par les enquêtes Eurobaromètres considèrent que « l'appartenance de la France à l'Union européenne est une bonne chose » ; ce soutien atteint un pic de 74 % à l'automne 1987 dans le contexte de la présidence de la Commission européenne par Jacques Delors et de l'Acte unique européen.

1. Voir Bruno Cautrès, Thierry Chopin, Emmanuel Rivière, « Un Euroscpticisme à la française. Entre défiance et ambivalence. Le nécessaire retour de l'Europe en France », Rapport , n° 119/2, CEVIPOF-Sciences Po, Institut Jacques Delors, Kantar Public, 2021.

Figure 1 – Confiance des Français vis-à-vis de l'Union européenne (2004-2021)

Je voudrais maintenant vous poser une question à propos de la confiance que vous inspirent certains médias et certaines institutions. Pour chacun des médias suivants et chacune des institutions suivantes, pourriez-vous me dire si vous avez plutôt confiance ou plutôt pas confiance en lui/elle.

L'Union européenne (%) UE vs France (de 02/2004 à 03/2021)



Source : Eurobaromètre.

Ensuite, à partir du début des années 90, le moment « Maastricht » marque la fin du « consensus permissif » avec l'apparition d'un clivage politique sur la question européenne et un début de politisation des attitudes de l'opinion publique à l'égard des « affaires européennes » qui entrent alors dans le « droit commun du débat démocratique ».

Enfin, à partir de 2004, au moment de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, les Français ayant tendance à ne pas faire confiance à l'Union européenne deviennent majoritaires, ce qui se cristallise au moment du référendum sur le traité constitutionnel européen du 29 mai 2005. À partir de 2008, ceux qui ne font pas confiance à l'UE seront toujours plus nombreux que ceux qui lui font confiance.

La défiance vis-à-vis de l'UE s'est accrue de près de 30 points entre 2007 et 2019. Si la période de la pandémie de Covid-19 semble représenter une relative embellie à l'échelle européenne, puisque la confiance dans l'Union et son image auprès des Européens se sont améliorées, atteignant leur plus haut niveau depuis 2009, néanmoins, la France est à contre-courant : la défiance des Français à l'égard de l'UE reste très forte (49 % ne font pas confiance contre 39 % qui font confiance) alors que les moyennes européennes sont de 43 % et de 49 % (figure 1).

Cette défiance française est fortement corrélée à la conception que les citoyens ont de la mondialisation (figure 2). On observe une forme de continuité entre intégration européenne et mondialisation dans l'esprit des citoyens français ce qui limite la possibilité de faire émerger un sentiment d'appartenance à un espace proprement européen.

Ce clivage entre d'une part des citoyens «confiants» en l'avenir et la mondialisation et d'autre part des citoyens «craintifs» sur ces questions épouse donc en grande partie le clivage sur l'adhésion au processus d'intégration européenne que l'on retrouve ensuite entre les partis politiques français et en leur sein (figure 3).

Figure 2 – Rapport des citoyens à l'intégration européenne et à la mondialisation

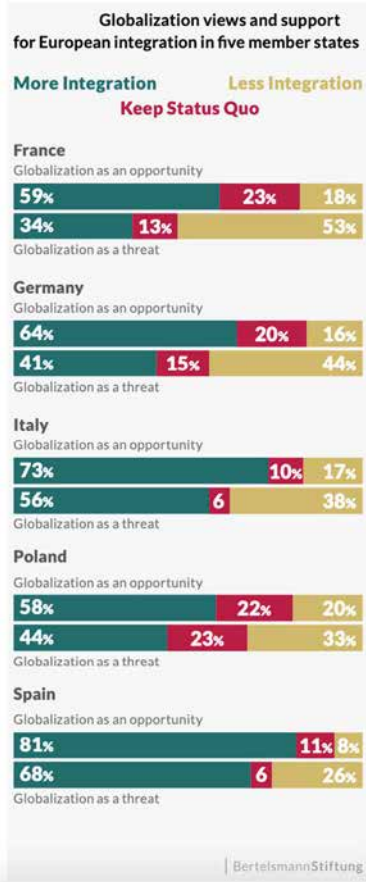
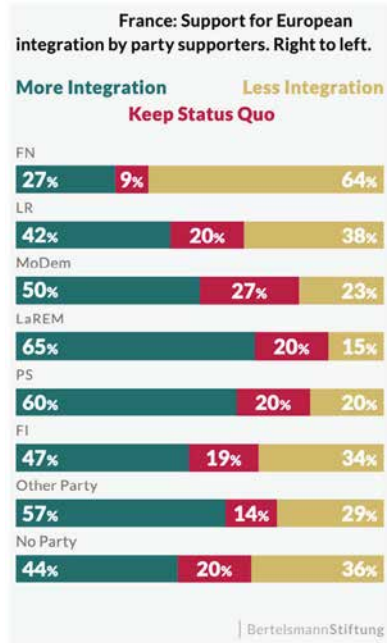


Figure 3 – Clivage sur l'adhésion au processus d'intégration européenne entre et au sein des partis politiques français



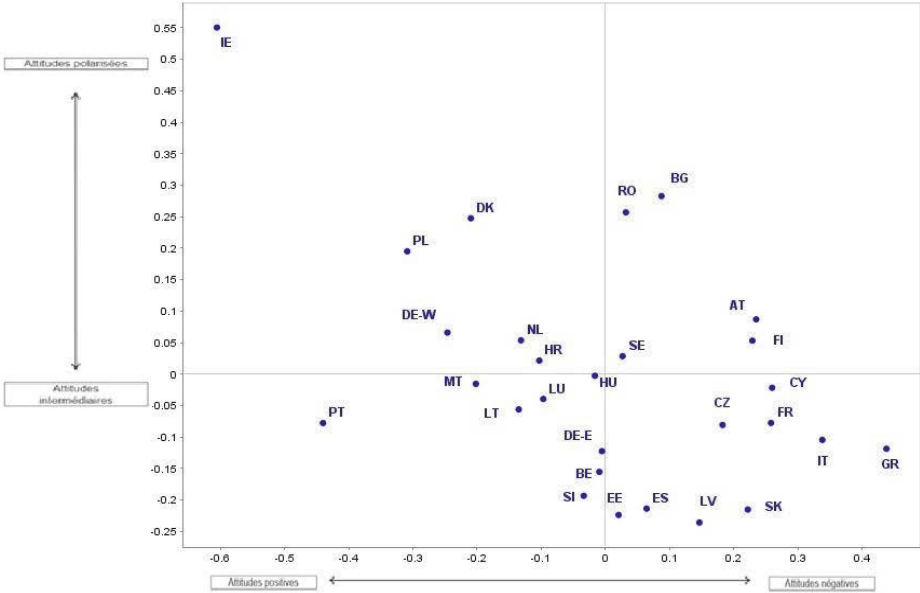
Si la France se situe au sein du groupe des pays dont les habitants sont les moins favorables à l'UE, il ne faut pas conclure de manière hâtive à un « euroscepticisme » généralisé et sans nuances des Français, d'autant que le terme « euroscepticisme » mérite un peu de précisions : des auteurs (par exemple Paul Taggart) ont distingué l'euroscepticisme « hard » (le rejet de principe de l'intégration européenne) et l'euroscepticisme « soft » (la remise en cause des modalités de l'intégration européenne), tandis que d'autres auteurs ont même proposé de ne plus utiliser ce terme trop connoté et de lui préférer le terme de « contestation » de l'intégration européenne (Amandine Crespy). Il est donc nécessaire d'analyser dans le détail la complexité de l'attitude des Français vis-à-vis de l'UE afin de ne pas caricaturer les choses. Pour ce faire, il est important de distinguer deux types de « soutien politique » : le « soutien diffus » (sentiments et attitudes les plus abstraits : adhésion à une vision, à des valeurs...) et le « soutien spécifique » (évaluation de l'efficacité des actions menées à l'échelle de l'UE). À partir de cette distinction, il est possible d'identifier un premier élément caractéristique du rapport ambivalent des Français à l'Europe : le soutien à l'UE est d'autant plus élevé qu'il s'exprime au niveau le plus diffus (tandis que 57 % des Français sont attachés à l'Europe, 65 % pensent qu'elle n'est pas « efficace » contre 49 % pour l'ensemble des opinions des pays membres). En se focalisant sur la perception des évaluations que font les Français de l'action de l'UE, une analyse comparative permet de définir la place occupée par la France en termes de soutien à l'Union européenne par rapport à celles des autres États membres (figure 4).

En ce qui concerne la place de la France dans le paysage des opinions publiques européennes, on peut s'en remettre aux indicateurs mesurant les opinions de soutien à l'intégration européenne et en tenant compte des dimensions évaluatives les plus générales. On dispose, dans les données de l'Eurobaromètre de l'automne 2020, de nombreux indicateurs sur ces deux facettes et de bien d'autres concernant les demandes adressées par les citoyens à l'UE.

Nous avons sélectionné dix indicateurs de soutien général et d'évaluation générale de l'UE de manière à avoir un spectre d'opinions assez large : l'image du Parlement européen, la satisfaction avec l'UE telle qu'elle est aujourd'hui, l'opinion sur l'appartenance du pays à l'UE comme une bonne chose, l'opinion sur le bénéfice que le pays a tiré de son appartenance à l'UE, l'image générale de l'UE, l'optimisme concernant l'avenir de l'UE, la satisfaction pour le fonctionnement de la démocratie dans l'UE, l'opinion selon laquelle sa voix ou celle de son pays compte dans l'UE, l'opinion selon laquelle les choses vont dans la bonne direction ou dans la mauvaise direction dans l'UE.

Une série d’analyses multivariées ont été réalisées. Celles-ci montrent la très grande stabilité des grandes dimensions d’attitudes des Européens vis-à-vis de l’UE par rapport à ce que nous avons observé au printemps 2020 : la première dimension sous-jacente à toutes les réponses données oppose les opinions les plus polarisées avec d’un côté toutes les opinions favorables à l’UE et d’un autre côté toutes les opinions les plus défavorables. Cette dimension continue de cliver fortement les opinions publiques et de séparer clairement les pays entre ces deux blocs. La seconde dimension continue d’opposer toutes les opinions polarisées, qu’elles soient positives ou négatives, aux opinions intermédiaires qui traduisent le doute, l’indifférence ou un sentiment mitigé aux Européens.

Figure 4 – Soutien à l’Union européenne en France et dans les autres États membres



Source : Eurobaromètre, Bruno Cautrès. Données datant de 2020.*

La figure 4 ci-dessus illustre la position des pays dans cet espace à deux dimensions, la première sur l’axe horizontal et la seconde sur l’axe vertical. Compte tenu du rôle très structurant de la première de ces deux dimensions, on peut classer les pays selon l’intensité des opinions, des

* Données fournies par Nicolas Becuwe et graphique réalisé par Bruno Cautrès, que nous remercions tous deux vivement.

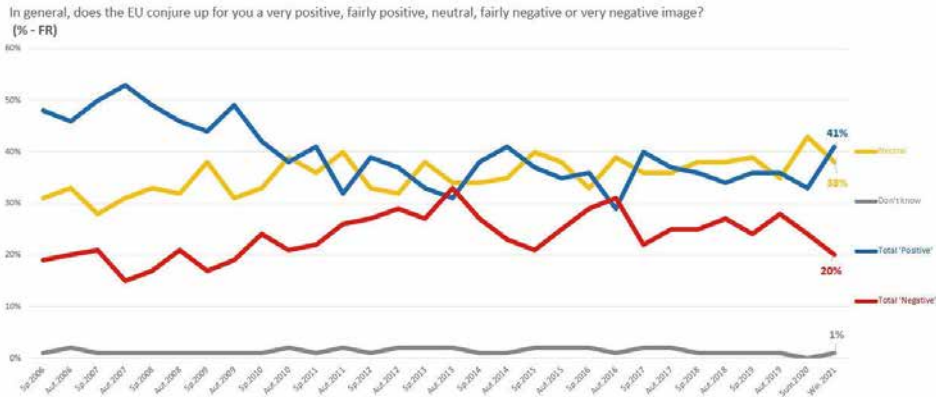
plus positives au plus négatives. On voit alors que la position de la France, par rapport aux autres pays, n'a pas varié fondamentalement. L'opinion publique française conserve sa place dans le quatuor des opinions les plus négatives vis-à-vis de l'UE, en compagnie de la Grèce, de l'Italie, de Chypre. Dans le paquet des pays les plus négatifs, ce groupe de quatre pays représente la partie la plus négative ; mais d'autres pays font partie de ce bloc : l'Autriche, la Finlande, la République tchèque, la Slovaquie. À l'autre extrémité de cette dimension, on trouve les plus pays les plus favorables à l'UE : l'Irlande (qui représente un point extrême), le Portugal, la Pologne, la partie ouest de l'Allemagne, le Danemark.

La seconde dimension montre une opposition entre les pays où les opinions publiques sont avant tout fortement polarisées et les pays où l'opinion est davantage caractérisée par des opinions intermédiaires ou indifférentes. La première catégorie réunit des pays comme la Slovénie, l'Espagne, la Belgique, la partie est de l'Allemagne ; la seconde réunit des pays comme l'Irlande, le Danemark, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie. On peut remarquer que l'opinion publique française, en regard des autres opinions publiques, est à la fois assez négative en général et assez polarisée, avec une forte opposition entre les « pro » et les « anti » UE.

1.2. LE DÉFICIT DE CONNAISSANCES VIS-À-VIS DE L'UE : SOURCE DU GLISSEMENT DE L'ADHÉSION DE PRINCIPE À LA DÉFIANCE

Bien que la France se classe parmi les pays où les jugements négatifs vis-à-vis de l'Europe sont les plus répandus, les Français peuvent également se montrer favorables sur certaines questions. En effet, des attitudes proeuropéennes peuvent ponctuellement rassembler près de trois quarts des Français. Il importe donc d'aller au-delà de la distinction entre « proeuropéens » et « eurosceptiques » pour comprendre pourquoi et comment l'opinion des Français, très critique sur de nombreux points, peut basculer pour exprimer majoritairement des positions « proeuropéennes » sur d'autres (figure 5).

Figure 5 – Image de l’Union européenne en France (2006-2021)



Source : Eurobaromètre.

Ces mouvements de bascule sont surtout le fait d’individus ambivalents exprimant un positionnement « neutre » vis-à-vis de l’UE. Ces personnes « ambivalentes » se rapprochent sur certains aspects des « europhiles », sur d’autres des jugements les plus négatifs sur l’Europe. Les principaux points de convergence entre « europhiles » et profils « ambivalents » sont l’ouverture aux autres, l’adhésion massive aux principes de l’UE (en 2019, en ce qui concerne le droit de travailler dans tous les États membres, 84 % des « ambivalents » le considéraient comme une bonne chose), aux politiques communes (en ce qui concerne l’union économique et monétaire européenne avec une seule monnaie, l’euro, 76 % des « ambivalents » étaient pour) et à l’importance de la voix de l’UE dans le monde (73 % des « ambivalents » reconnaissaient cette importance, ce qui les distingue nettement des personnes émettant un jugement négatif qui n’étaient que 39 % à partager cet avis).

En revanche, concernant la confiance en l’UE, ou plutôt la méfiance, ces mêmes individus ambivalents rejoignent les tendances les plus négatives des opinions sur l’Europe. La méconnaissance de l’UE est à la source de ce glissement de l’adhésion de principe à la défiance : 22 % des « ambivalents » avaient plutôt confiance dans l’UE, ce qui les rapproche des eurosceptiques chez qui cette proportion tombait à 4 %, quand elle s’élevait à 65 % parmi les personnes émettant un jugement positif. De manière générale, le manque de connaissances sur le fonctionnement de l’UE consti-

tue un élément majeur du rapport de défiance des Français à l'Europe (la France occupe le dernier rang parmi les 28 (le Royaume-Uni étant encore membre de l'UE au moment de l'enquête) et ce constat met à peu près tout le monde d'accord (positifs, ambivalents et négatifs).

Ainsi, loin d'être systématiques, les attitudes négatives des Français vis-à-vis de l'Europe s'expriment différemment en fonction de profils plus ou moins complexes se positionnant différemment selon les problématiques abordées. En outre, l'importance de la question du niveau de connaissances dans la défiance des Français vis-à-vis de l'Europe doit conduire à porter une attention particulière à deux séries d'enjeux distincts : tout d'abord, les enjeux éducatifs et notamment de mobilité ; ensuite, ceux liés à l'information et à la communication sur l'Europe en France.

2. COMMENT FAVORISER LA RÉAPPROPRIATION DE L'EUROPE PAR LES FRANÇAIS ?

Afin de permettre aux Français de se réapproprier le projet européen, il convient de travailler sur les enjeux d'éducation et de mobilité mais aussi de pallier le déficit de connaissances par une meilleure information et mener une réflexion de nature politique et institutionnelle sur la place des sujets européens dans notre régime.

2.1. ÉDUCATION ET MOBILITÉ : UN ENJEU EUROPÉEN, NATIONAL ET TERRITORIAL CLÉ

Dans le droit fil de l'analyse qui précède, l'accent doit être mis fortement sur les enjeux éducatifs et notamment ceux de mobilité européenne et internationale. La France, pays fondateur, se classe en effet parmi les pays où les jugements négatifs vis-à-vis de l'Europe sont les plus répandus. Le manque de connaissances sur le fonctionnement de l'UE constitue un élément majeur du rapport de défiance des Français à l'Europe (la France occupe le dernier rang parmi les 27). Dans cette perspective, la question de l'acquisition de connaissances et par là même celle de l'éducation sont essentielles, non pas afin d'instrumentaliser une europhilie mais simplement de faire connaître tout ce que la France a entrepris depuis 1950 dans ce projet de réconciliation, ce qui est partie intégrante de son rôle dans l'histoire de la reconstruction d'une Europe qui est l'un des plus vastes espaces démocratiques du monde. On voit donc l'importance des enseignements d'histoire, de géographie et d'éducation morale et civique sur les sujets européens². L'Union européenne doit être présentée comme un ensemble auquel les Français et les Européens se réfèrent et appartiennent, avec des exemples concrets – mobilités et circulations, modalités de coopération et d'échanges, événements, étude d'une région transfrontalière comme espace vécu dans ses mobilités et le maniement du plurilinguisme³.

On l'aura compris : une version contemporaine de « l'éducation européenne », pour reprendre le titre du premier livre de Romain Gary (1945), serait fort utile pour stimuler un sentiment d'appartenance et le rôle des professeurs d'histoire-géographie est éminent à cet égard en ceci qu'ils

2. Pour de plus amples développements et propositions concrètes sur cet enjeu, cf. Thierry Chopin et Guilaine Divet, « Enseigner l'Europe en France. Ancrer la dimension européenne dans l'enseignement secondaire français », rapport n° 120, Institut Jacques Delors (préface de Clément Beaune), octobre 2020.

3. Rappelons également l'existence des sections européennes, des bacs binationaux (ESABAC, BACHIBAC [Bachillerato], ABIBAC) avec le choix d'une discipline non linguistique enseignée dans la langue de la section (nombreux sont les professeurs d'histoire-géographie qui possèdent la certification linguistique) et les sections internationales.

ont pour tâche et comme art de combiner un récit national constitué et une identification européenne en construction.

En outre, si la mobilité est aujourd'hui infiniment plus aisée qu'il y a 20 ans, elle demeure en effet encore inaccessible à une majorité de jeunes Français. Cet écart entre désormais les jeunes « citoyens-monde » et les jeunes assignés à résidence maintient une distance entre la jeunesse française et l'Union européenne, en matière de représentation comme dans les faits.

Les blocages à la mobilité des jeunes en France même

À l'heure de construire son avenir académique et professionnel, un jeune doit être en mesure de bouger, pour se rapprocher d'une formation puis d'une offre de premier emploi en adéquation avec son profil, ses compétences, ses aspirations. Dans le centre de Paris ou de Lyon, cet enjeu de la mobilité est moins lourd de conséquences qu'en Seine-Saint-Denis ou, *a fortiori*, dans les Vosges, l'Ardèche ou la Creuse. Un élève d'une grande métropole, même issu d'une famille modeste, pourra suivre des études supérieures sans que son avenir soit déterminé par les kilomètres : tout existe autour de lui. Pour les élèves des « territoires », l'enjeu de la mobilité s'avère au contraire central dès le collège et le lycée et peut limiter considérablement le futur, notamment s'il n'y a pas eu d'éducation à la mobilité au sein de la sphère familiale ou si des freins financiers empêchent le jeune de se rapprocher du cursus de son choix. Or, ces freins ne sont pas marginaux : selon un sondage IFOP pour Chemins d'avenirs et la Fondation Jean-Jaurès, seule une famille sur deux estime avoir la possibilité de financer un logement à son enfant dans le cadre de ses études (52 %). Cette proportion chute encore de 8 points pour les foyers ruraux⁴.

Le thème de la mobilité des jeunes Français dès le plus jeune âge s'avère en réalité souvent laissé de côté. Il supposerait pourtant des études approfondies pour bien comprendre les blocages à l'œuvre et pouvoir les déjouer. Or, on note de vrais angles morts en la matière. À titre d'exemple : il a fallu attendre octobre 2020 pour que l'éducation nationale décide de se pencher sur l'impact de l'éloignement entre le foyer d'un élève et son collège. Jusqu'alors, il n'existait pas de doctrine française – contrairement à d'autres pays européens – concernant cet éloignement entre domicile et établissement scolaire, ni sur son corollaire, le ramassage scolaire. En 2020, la Depp a proposé un premier indice d'éloignement des collèges. Un élément significatif a très vite émergé de ces travaux : l'orientation des élèves en fin de troisième est en partie corrélée à cet éloignement

4. « Jeunes des villes, jeunes des champs, la lutte des classes n'est pas finie », sondage IFOP pour Chemins d'avenirs et la Fondation Jean-Jaurès et note de la Fondation Jean-Jaurès (par Jérôme Fourquet, Salomé Berlioux et Jérémie Peltier), novembre 2019.

entre établissement et domicile familial : « Plus l'établissement est qualifié d'éloigné, moins le passage en seconde générale et technologique est fréquent », souligne ainsi la Depp⁵. Le passage en seconde générale et technologique est pourtant une première étape autorisant une plus grande mobilité, en France, en Europe ou à l'international.

L'auberge espagnole : une chimère ?

Si le succès de dispositifs comme Erasmus est évident, à commencer par le symbole européen qu'ils représentent, ces derniers ne concernent toutefois qu'une minorité de jeunes Français. Ainsi le programme Erasmus a-t-il financé à peine 107 000 mobilités en 2020. On fantasme souvent une tendance plus systématique à la mobilité, leurré par le miroir aux alouettes d'un jeune « citoyen monde » qui prendrait désormais l'Eurostar en un claquement de doigts pour vivre sa vie de *globe-trotter* du *xxi*^e siècle et construire une carrière à la hauteur des potentialités offertes par la mondialisation. Les chiffres font plus que nuancer cette vision : selon l'enquête précitée, seuls 33 % des 17-23 ans déclarent être encouragés à étudier un jour à l'étranger par leurs familles, dont 27 % pour les jeunes des territoires ruraux et 41 % en agglomération parisienne⁶. Et si près d'un jeune Français sur deux envisage la possibilité de travailler un jour à l'étranger dans le cadre d'une future activité professionnelle, c'est avec un écart de près de 20 points entre les jeunes des zones rurales (34 %) et ceux de l'agglomération parisienne (52 %). Dans les faits, ce sont seulement 12 % des 17-23 ans qui ont passé un semestre ou une année à l'étranger dans le cadre de leurs études au cours des cinq dernières années⁷.

273

L'illusion de la mobilité demeure pourtant ancrée dans les mentalités, au point de s'imposer comme une évidence pour les recruteurs avides de profils bilingues, enrichis d'une expérience hors des frontières françaises. Au risque de ne retenir que les jeunes aux profils les plus privilégiés.

L'ouverture vers l'Europe et l'international : des facteurs sociaux et de lieux limitent ces dynamiques...

Le premier frein demeure naturellement le frein financier, notamment dans les quartiers sensibles et la France dite périphérique, où les catégories populaires et le bas de la classe moyenne sont largement majoritaires. Pour l'essentiel, ces catégories vivent en dessous du revenu médian, parfois dans des conditions de précarité extrême, toujours dans un état de fra-

5. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), note d'information n° 19-36, octobre 2019.

6. Voir *supra* note 5.

7. *Ibid.*

gilité sociale. Cette situation concerne les banlieues et les zones rurales, mais aussi un grand nombre de villes « petites et moyennes ». Ainsi, selon une note du CGET en 2017, une trentaine de villes moyennes en France peuvent être qualifiées de « particulièrement fragiles⁸ ». Dans ces territoires, envoyer son enfant étudier à l'étranger après le baccalauréat est loin d'être un réflexe. Et si 39 % des étudiants bénéficiaires du programme Erasmus en 2020 étaient boursiers sur critères sociaux⁹, ils n'en demeuraient pas moins un nombre infiniment peu élevé.

L'aspect financier implique en outre des freins de nature mimétique. Dans un acte de départ à l'étranger, on sait comme l'incitation d'un « rôle-modèle », notamment familial, peut faire la différence. Or si, dans l'urbain très dense, la proportion d'élèves de 6^e dont au moins un parent est diplômé du supérieur atteint 41 %, elle s'élève à seulement 26 % pour les élèves résidant dans une commune rurale éloignée peu dense¹⁰. Avec d'autant moins de possibilités d'expériences inspirationnelles sur lesquelles construire un projet international. Les parents de ces jeunes sont rarement partis à l'étranger. Pas plus que leurs frères et sœurs aînés.

... consolidés par des freins de représentation et de puissants mécanismes d'autocensure

274

Ces projets de cursus à Berlin, Madrid, Londres ou Singapour sont en effet très souvent remis en question par des biais internes qui, s'ils ne sont pas vite déjoués, excluent la mobilité des jeunes Français, alors freinés par la peur. Ainsi, la sensation engendrée à l'idée de poursuivre des études supérieures dans une grande ville, ne serait-ce qu'en France, paralyse de nombreux projets étudiants, avec là encore d'évidents effets de lieux : les jeunes ruraux ou issus d'une ville isolée s'en estiment « inquiets » à hauteur de 28 et 27 %, 10 points de plus que les jeunes issus d'une ville-centre¹¹. À noter que les élèves de banlieue à proximité d'une grande métropole sont seulement 11 % à évoquer cette inquiétude dans les banlieues au niveau de vie supérieur, 16 % au sein des banlieues au niveau de vie intermédiaire et 19 % pour les jeunes des banlieues au niveau de vie modeste – soit seulement un point d'écart avec la moyenne nationale¹².

8. Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), désormais Agence nationale à la cohésion des territoires (ANCT), « Regards croisés sur les villes moyennes », mars 2018.

9. Agence Erasmus +, « Erasmus + en France, infos clés », 2020.

10. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), « Une typologie des communes pour décrire le système éducatif », note d'information n° 19-35, octobre 2019.

11. Voir *supra*, note 5.

12. *Ibid.*

Le sociologue Benoît Coquard a très bien montré le sentiment de loyauté reliant un jeune rural à son territoire et l'empêchant de s'en éloigner. Comme si cette partie de la jeunesse française redoutait de trahir ses origines et son ancrage géographique en prétendant être mobile. Dans la note de la Fondation Jean Jaurès « Jeunes des villes, jeunes des champs, la lutte des classes n'est pas finie », un chef d'établissement de l'Allier témoigne : « *Les élèves d'un collège de REP rural complexent par rapport aux collégiens du village d'à côté, considérés comme meilleurs parce que le village est seulement un peu plus grand. Et eux-mêmes complexent lorsqu'ils se comparent aux élèves d'un établissement comme Moulins. Qui n'osent même pas regarder du côté de Montluçon. C'est sans fin.* » Dès lors, comment imaginer que ces mêmes élèves puissent se sentir autorisés à regarder du côté de Copenhague ou de Prague ?

Cette différence d'approche est par ailleurs perceptible dans la relation entretenue par les familles au sujet de l'apprentissage des langues vivantes. Ainsi, si 27 % des 17-23 ans ont suivi des cours supplémentaires en langues vivantes financés par leurs parents, à l'école primaire, au collège ou au lycée, 21 points d'écart persistent entre les jeunes ruraux (21 %) et les jeunes en agglomération parisienne (42 %) ¹³. On voit bien que, pour les familles parisiennes tournées vers l'international, il s'agit là d'un investissement pour l'avenir de leurs enfants. Les familles évoluant au sein de territoires moins propices à la mobilité voient naturellement moins l'intérêt de parier sur les langues vivantes.

275

Les « Partout » et les « Quelque part » ¹⁴ prennent leurs racines dans ces dynamiques de mobilité à l'œuvre dès l'adolescence

Derrière la relation des jeunes à l'international, notamment à la possibilité de profiter des opportunités européennes, c'est évidemment bien plus que la simple mobilité qui est en jeu. En effet, les jeunes pour qui le terrain d'action est restreint à une commune, un département ou une région perçoivent bien combien leurs mouvements sont limités par rapport aux jeunes Français riches d'une société en mouvements. Sentant ce clivage, les jeunes assignés à résidence en nourrissent malaise et, parfois, ressentiment. Pour le résumer un peu sommairement : tandis qu'une lycéenne issue de Côte-d'Or se bat sur les plans financier, matériel et psychologique pour entrer à l'université à Dijon, un lycéen parisien issu d'un milieu favorisé a désormais un terrain de jeu beaucoup plus large, en France, en Europe et à l'international. Dès lors, la fracture va s'approfondissant entre les jeunes pour qui

¹³. *Ibid.*

¹⁴. David Goodhart, *Les deux clans, la nouvelle fracture mondiale*, Éditions Les Arènes, 2019.

bouger est complexe voire interdit et ceux pour qui la mobilité est devenu un rite naturel. Avec le risque d'ouvrir le champ des possibles des uns, quand celui des autres demeure réduit, en matière d'offres de formation puis d'emploi, de rapport à autrui, d'adaptabilité, d'autonomie, de curiosité. En matière de perception de son propre pays et de son appartenance à l'Union européenne, aussi, d'autant plus limitée sans confrontation avec d'autres modèles, d'autres réflexes, d'autres droits et devoirs.

Ces failles sont loin d'être compensées par le système scolaire, notamment dans le secondaire

Ces mécanismes pourraient être en partie rééquilibrés par une forte présence de la dimension européenne en classe. C'est à ce jour loin d'être le cas : fragilités dans l'apprentissage des langues vivantes, absence d'une vision européenne dans les cours d'histoire et de géographie, références marginales aux institutions européennes et à la citoyenneté européenne dans les cours d'enseignement moral et physique, primat donné aux échelles locale et mondiale... Le rapport de l'Institut Jacques Delors « Enseigner l'Europe en France » souligne ces limites, tout en mettant en valeur des exemples européens qui pourraient largement inspirer la France : une pédagogie active plus développée en Allemagne qu'en France ; une plus grande valorisation de l'anglais en Suède avec un examen de fin d'études portant sur cette langue vivante ; la plus grande dimension européenne des programmes scolaires italiens...

Le président de la République a, à de nombreuses reprises depuis son discours de la Sorbonne, souligné ses convictions fortes quant au domaine éducatif et à l'Europe. À titre d'exemples en matière d'objectifs : la maîtrise par chaque étudiant de deux langues européennes minimum d'ici à 2024 ; le renforcement des échanges pour les étudiants et les apprentis de façon à ce qu'en 2024 la moitié d'une classe d'âge ait passé, avant ses 25 ans, au moins six mois dans un autre pays européen ; la création d'une vingtaine d'universités européennes d'ici à 2024. Mais ces intentions étaient plus souvent tournées vers le supérieur que vers le secondaire, sans pouvoir empêcher les décrochages évoqués ci-dessus.

Ainsi l'Europe demeure-t-elle, pour les jeunes « *Somewhere* » et leurs parents, un concept un peu éthéré, trop lointain, voire franchement inaccessible. Aussi le défi est-il double : envoyer les jeunes Français vers des destinations européennes d'une part ; faire venir l'Europe jusqu'à eux d'autre part. La première dimension permet une ouverture concrète, même si exceptionnelle, à travers des expériences académiques, de service civique, de volontariat international en entreprise (VIE), de stages, puis professionnelles. La seconde permet une familiarité accrue, en profon-

deur, un lien presque quotidien à l'Europe. C'est d'ailleurs cette seconde dimension qui renforcera la première, la rendant plus naturelle, prolongement logique d'une proximité installée sur le temps long.

2.2. LA PFUE : UNE OPPORTUNITÉ POUR RENFORCER L'INFORMATION SUR L'EUROPE EN FRANCE

À quelques mois de l'ouverture de la PFUE, la question de l'information et de la communication sur l'Europe est appelée à occuper une place centrale dans un pays qui se caractérise par un euroscepticisme élevé. Comment les pouvoirs publics entendent-ils relever le défi d'une information pour tous, de nature à faire sortir l'Europe du cercle restreint des initiés ? Une information non partisane est-elle possible dans le cadre d'une PFUE qui aura lieu dans un contexte de campagne électorale dans la perspective de l'élection présidentielle ? La communication institutionnelle peut-elle suffire à inciter les citoyens à redonner leur confiance à l'Union, ou bien faut-il plutôt privilégier une information plus « politique » pour que la démocratie européenne prenne enfin tout son sens ?

Excédent d'information, mais déficit de connaissances

Il existe en France une multitude de structures dédiées à l'information sur l'Europe. Mis en place à l'initiative des institutions européennes ou des pouvoirs publics dans les États membres, ces différents relais s'adressent soit au grand public, soit à des cibles plus spécifiques :

- S'agissant de la France, 48 centres « Europe Direct » sont actuellement labellisés par la Commission européenne ¹⁵.
- À ce réseau généraliste s'ajoute un réseau destiné à des publics spécifiques. À titre d'exemple, l'information à destination des universitaires (étudiants, enseignants et chercheurs) relève pour sa part des « centres de documentation européenne » (CDE) qui ont vocation à inciter les institutions d'enseignement supérieur et de recherche à promouvoir et à développer l'enseignement et la recherche sur l'intégration européenne.
- La Commission européenne a mis en place un réseau d'experts en affaires européennes (« Team Europe ») (avocats, consultants, universitaires, etc.) actifs dans plusieurs pays de l'UE, qui peuvent contribuer à un événement axé sur l'UE dans votre région en tant qu'orateurs, modérateurs ou facilitateurs.

Outre la mission d'information sur l'Europe qui incombe aux bureaux de représentation en France de la Commission et du Parlement européen,

15. https://ec.europa.eu/france/services/contact-points_fr

celle remplie par les préfetures et les collectivités territoriales, il convient en effet de mentionner le rôle que jouent dans ce domaine les multiples associations, fondations et *think tanks* à vocation européenne.

Internet a également profondément renouvelé la problématique de l'accès à l'information sur l'Europe. Les sites web sur l'Europe se comptent par centaines. Le développement des blogs et des forums de discussion a créé de nouveaux espaces de débat. Au lendemain du référendum de 2005, le gouvernement français a tiré les conséquences de la puissance d'Internet en concentrant sur le web l'essentiel de ses efforts d'information sur l'Europe. C'est ainsi que le site www.touteleurope.eu déploie l'ensemble de ses activités sur Internet.

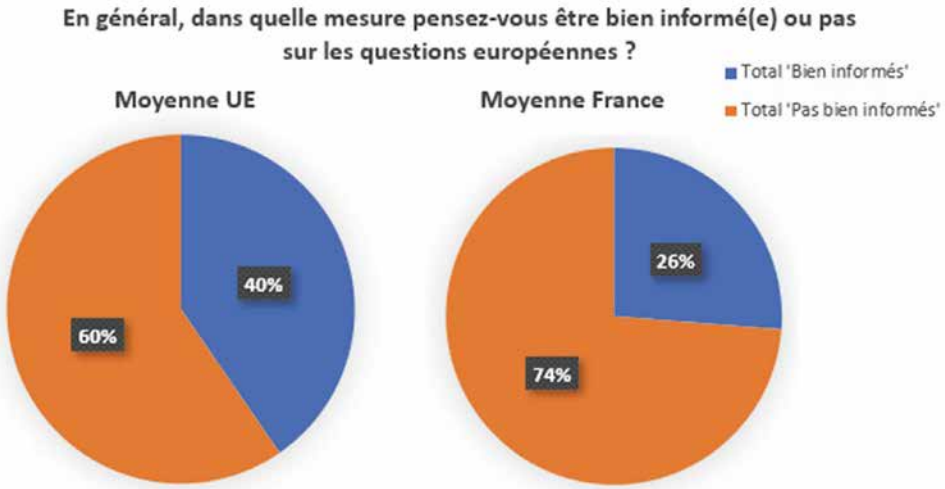
Malgré un foisonnement des structures d'information sur l'Europe, 74 % des Français s'estiment encore mal informés (figure 6). De manière alarmante, la France est en avant-dernière position des États membres, seule Chypre faisant pire¹⁶. Ce chiffre confirme la difficulté à obtenir une information accessible, simple, synthétique et pédagogique sur l'Europe, et ce en dépit – ou plutôt en raison – de la richesse et de la diversité des ressources existantes.

Un examen plus détaillé des données récentes sur l'information des citoyens français sur les questions européennes ne fait que confirmer ce déficit. En effet, interrogés non plus sur leur niveau personnel d'informations mais sur ce qu'ils estiment être le niveau général d'informations de leurs concitoyens, les Français portent un jugement encore plus négatif, seuls 20 % d'entre eux estimant ce niveau satisfaisant (contre 30 % en moyenne au niveau de l'UE)¹⁷. Cela montre que les Français identifient un réel déficit global d'informations dans le pays dépassant leur propre situation. Tous les indicateurs confirment donc un problème structurel particulièrement prégnant en France.

16. En considérant que les Chypriotes répondant « Je ne sais pas » à la question peuvent être considérés comme mal informés (cette réponse étant en quantité négligeable dans presque tous les autres États membres).

17. Eurobaromètre Standard sur le niveau d'information des citoyens dans l'UE, Données Kantar datant de février-mars 2021.

Figure 6 – L'information des citoyens vis-à-vis des questions européennes



Source : Eurobaromètre Standard sur le niveau d'information des citoyens dans l'UE, Données Kantar datant de février-mars 2021.

Aucune donnée consolidée ne permet à l'heure actuelle de comparer dans la durée l'exposition de l'actualité communautaire sur plusieurs médias nationaux. Toutefois, le Parlement européen a accepté de fournir les données d'utilisation des images que l'institution propose aux chaînes de télévision pour leurs sujets sur l'actualité du travail des députés (images de plénières, discours, etc.). Ces données indiquent que, sur les cinq États les plus peuplés de l'UE (Allemagne, France, Italie, Espagne, Pologne), la France est le pays dont les chaînes de télévision ont le moins eu recours aux images fournies par le Parlement européen, en 2020 tout comme au premier trimestre 2021. Pour prendre un exemple concret, le débat sur la stratégie vaccinale de l'UE tenu au Parlement européen le 10 février 2021 a fait l'objet de 113 reprises des images du Parlement en France sur 8 chaînes différentes, contre 271 reprises sur 18 chaînes en Allemagne et 324 en Italie sur 10 chaînes. Et ce alors même que le sujet de la responsabilité de l'Union dans le retard des livraisons de vaccins était au cœur de l'actualité en France.

Ces données comparatives ne constituent pas une preuve formelle que la télévision française valorise moins l'actualité politique du Parlement européen par rapport à des pays européens comparables en termes de population. En effet, les cultures audiovisuelles diffèrent dans chaque État et les chaînes perçoivent différemment la reprise des images fournies par les institutions selon les pays. Toutefois, cette faible reprise des images du Parlement européen par rapport à nos voisins, couplée à ce qu'on sait de la difficile visibilité de l'actualité communautaire en France à la télévision et à la radio, ainsi que la carence d'information sur l'UE ressentie par les Français, constituent un faisceau d'indices tendant à démontrer que la difficile visibilité médiatique du débat public européen constitue une problématique particulièrement aiguë en France.

Comme l'avait déjà très bien souligné le rapport du député Michel Herbillon sur « la fracture européenne », tout l'enjeu des politiques d'information sur l'Europe consiste désormais à « changer d'échelle » afin de toucher la grande masse de celles et ceux qui ne sont ni pour ni contre l'Europe, mais qui se déclarent avant tout « euro indifférents »¹⁸. Or la structure du réseau d'information, en France comme partout dans l'Union européenne, n'est pas adaptée à ce besoin d'obtenir de l'information par incidence, sans fournir l'effort d'aller la chercher soi-même. En résumé, les Français attendent de l'information sur l'Europe qu'elle vienne directement à eux.

Dans ce contexte, la PFUE constituera une échéance cruciale pour l'information et la communication sur l'Europe en France : elle permettra en effet aux représentants étatiques et parlementaires des Français au niveau communautaire d'être au centre de l'actualité, et par suite de stimuler le désir d'information et d'implication sur l'Europe de ces derniers, tout en accroissant la mobilisation des pouvoirs publics nationaux au service de cette information.

Dans cette perspective, l'objet des développements qui suivent est d'insister sur la nécessité de mettre à profit cette échéance en allant au-delà de l'information institutionnelle classiquement délivrée en pareille occasion, et qui conduit avant tout les institutions concernées à parler d'elles, de leurs projets et de leurs réalisations, sans permettre aux citoyens d'accéder à l'information politique qui est susceptible de les intéresser. Comme nous le verrons ci-après, cette nécessité de passer d'une « communication institutionnelle » à une « information politique » suppose également de rénover les modalités de diffusion de l'information sur l'Europe en France.

18. Michel Herbillon, *La fracture européenne : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe*, rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 2005.

La PFUE : passer d'une communication institutionnelle à une information politique ¹⁹

Le fait d'assumer la « présidence » de l'Union européenne contribue traditionnellement à nourrir l'actualité européenne d'un pays et accroît donc *ipso facto* l'information de ses citoyens à l'égard de « l'Europe ». Au premier semestre 2022, les plus hautes autorités françaises, et notamment le président de la République, le Premier ministre et le secrétaire d'État chargé des Affaires européennes seront ainsi appelés à s'investir de manière active dans la gestion des grands dossiers communautaires, et des réunions à haut niveau se tiendront sur le territoire national. Cela suscitera une mobilisation politique, administrative, syndicale et associative qui contribuera à elle seule à l'accroissement de l'information sur l'Europe tout en stimulant le désir d'information des Français. Cette occasion doit d'autant plus être saisie que, dans l'actuelle Union à 27, la France est appelée à assumer à nouveau la présidence en... 2035²⁰, sur la base de responsabilités d'ailleurs moins importantes depuis le traité de Lisbonne, puisque celui-ci a créé un poste permanent de président du Conseil européen assumé par une personnalité dédiée à plein temps à cette fonction.

On peut naturellement s'attendre à ce que, comme ses devancières, la présidence française mette tout d'abord l'accent sur les priorités pour lesquelles elle entend progresser entre janvier et juin 2022, en utilisant tous les moyens disponibles. Ce faisant, elle contribuera à donner un contenu politique à son effort d'information, puisque chacune de ces priorités conduira à évoquer des initiatives communautaires (directives, interventions financières, etc.) et des discussions qui constituent le cœur même du fonctionnement quotidien de l'UE.

Il apparaît cependant souhaitable de canaliser au mieux cette mobilisation institutionnelle afin d'amplifier ses effets, à partir d'un double constat :

- la présidence française ne durant que six mois, il convient de ne pas se focaliser trop fortement sur elle, sauf à concentrer l'attention des citoyens sur une étoile filante ;
- l'Union européenne présidée par la France étant très peu connue des Français, c'est d'abord sur elle qu'il convient d'informer en priorité.

19. Voir sur ce point, Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « La présidence française et les élections européennes : de la communication institutionnelle à l'information politique ? », *Horizons stratégiques* n° 6, La Documentation française, octobre 2007.

20. La précédente « présidence française » était intervenue au second semestre de l'année 2008.

Prendre conscience de la fugacité du semestre de PFUE doit tout d'abord inciter à ne pas nécessairement créer pour l'occasion des outils d'information devenus obsolètes dès le 1^{er} juillet 2022, mais vers lesquels les Français auraient cependant été fortement appelés à diriger leur attention. Le support « internet » retenu par la présidence fera à cet égard figure de test : si, option préférable, l'actualité offerte aux internautes est accessible sur les sites internet gouvernementaux existants, ceux-ci y gagneront une visibilité accrue et un public élargi, qui pourra continuer à se tenir informé par la suite ; si un site internet est spécialement créé pour l'occasion, comme c'est la tradition, il faudra au moins veiller à ce qu'y apparaissent très clairement les coordonnées des sites d'information sur l'Europe permanents (touteleurope.eu notamment). Le même impératif structurant vaut pour l'ensemble des actions de communication organisées par la présidence française, et qui devront avoir pour effet de mieux faire connaître les outils d'information pérennes (par exemple en organisant des réunions publiques dans les lieux d'information et d'accueil dédiés à l'Europe).

Un semestre représentant un horizon particulièrement court pour aboutir à des décisions marquantes, les autorités françaises pourraient également choisir de mettre en lumière les efforts entrepris par les présidences précédente (Slovénie) et suivante (République tchèque), au moins s'agissant des priorités retenues par la France : cela permettrait aux Français de se familiariser davantage avec le rythme des procédures décisionnelles communautaires et les inciterait peut-être à suivre le cheminement des initiatives de la France après que sa présidence eut pris fin.

Les Français étant peu familiers du fonctionnement de l'UE, il apparaît par ailleurs nécessaire de mettre à profit la présidence française de 2022 pour les informer de manière approfondie quant aux rôles respectifs des grandes institutions européennes (Conseil, mais aussi Commission, Parlement européen et Banque centrale européenne) : il pourrait en effet être contre-productif de leur parler uniquement de la « présidence française de l'UE » dès lors qu'un nombre non négligeable d'entre eux ne connaît pas le contexte politique et institutionnel global de cette présidence. Diffuser une information approfondie sur les rôles et titulaires des autres « présidences » de l'UE, et notamment celle de la Commission européenne et du Parlement européen, paraît à cet égard un impératif minimal.

Au-delà même de l'information institutionnelle diffusée à l'occasion de la présidence française, il apparaît nécessaire que les Français puissent mieux accéder à l'ensemble des acteurs de la vie politique communautaire, et notamment à leurs représentants et aux autres États de l'UE.

Sur le premier registre, il conviendrait d'indiquer clairement aux Français qui sont leurs contacts et mandataires au sein des pouvoirs publics français, mais aussi des deux institutions européennes représentatives, c'est-à-dire le Parlement européen et le Conseil.

Les autorités françaises pourraient ainsi saisir l'occasion de leur présidence pour identifier précisément les acteurs qu'elle mobilise, au niveau des ministères comme des assemblées : outre que cette information permettra aux Français de mieux connaître la manière dont les positions nationales sont élaborées, contrôlées puis défendues au niveau communautaire, elle permettra également de mieux « incarner » l'Europe à leurs yeux, et ce au-delà même des acteurs ponctuellement impliqués dans la conduite de la présidence, fût-ce à très haut niveau.

Il serait également souhaitable que soient largement diffusées les coordonnées de l'ensemble des parlementaires européens français, mais aussi que ces derniers soient invités à participer aux divers événements (conférences, réunions, etc.) organisés par la présidence, afin d'être davantage visibles et mieux identifiés.

Il appartient enfin à la présidence française d'ouvrir au public l'ensemble des réunions législatives du Conseil des ministres²¹. La France pourra ainsi se démarquer des présidences précédentes, qui ont souvent choisi de n'ouvrir que quelques réunions assez secondaires au public. Au lieu de se contenter de la « communication institutionnelle » délivrée à l'issue des réunions du Conseil des ministres par leurs participants, les citoyens pourraient désormais s'en remettre à l'information politique diffusée par les médias et relais d'opinion ayant assisté à l'ensemble des discussions ayant eu lieu au cours de ces réunions : ils auraient ainsi la possibilité symbolique d'accéder à l'un des lieux névralgiques du système décisionnel communautaire.

La nécessité de diffuser une information plus politique sur l'Europe devrait par ailleurs conduire la présidence française à insister fortement sur ce qui fait le cœur même de la vie politique communautaire, à savoir la négociation permanente entre 27 États membres ayant des histoires, des traditions et des intérêts hétérogènes et parfois divergents. Utiliser la PFUE pour ne parler que de la France, de ses priorités et de ses dirigeants apparaîtrait à cet égard comme une tentation à la fois naturelle, d'autant plus en période de campagne électorale, et coupable : pour informer sur l'Europe, c'est aussi et sans doute davantage des 26 autres pays de l'UE qu'il faudrait en réalité parler, fût-ce de manière parallèle.

21. L'ouverture des réunions du Conseil au public relève au demeurant de son règlement intérieur et pourrait donc tout à fait intervenir indépendamment des textes des traités.

Dans cette perspective, il serait tout d'abord souhaitable que la PFUE permette d'éclairer le public sur les motivations et intérêts expliquant pourquoi tel ou tel pays défend telle ou telle position au cours des négociations communautaires les plus importantes et visibles. Pour ce faire, il serait par exemple utile de permettre aux utilisateurs des sites animés par les pouvoirs publics (et notamment du site www.touteurope.eu) d'accéder aux sites de l'ensemble des gouvernements de l'UE et de leur représentation permanente à Bruxelles. Pour des analyses plus élaborées (et en langue française), les services d'information sur l'Europe en France et les ambassades françaises dans les 26 autres pays pourraient être sollicités.

Sur un registre plus large, la France pourrait aussi mettre à profit sa présidence pour mieux faire connaître l'histoire et les traditions politiques des 26 autres pays de l'UE, afin d'encourager une ouverture à l'altérité et au compromis qui fait souvent défaut dans notre pays. La France étant l'un des premiers pays à présider l'Union à 27, elle pourrait par exemple mettre à l'honneur chacun des autres pays de l'UE au cours des 26 semaines de sa présidence, au moyen d'événements politiques, historiques ou culturels dédiés à ces pays, et qui permettraient aux Français de mieux se familiariser avec eux.

La PFUE : une occasion de rénover la manière d'informer sur l'Europe en France

De nombreuses analyses ont mis en lumière les limites des politiques d'information et de communication sur l'Europe conduites depuis une vingtaine d'années, en soulignant notamment le caractère peu efficace, voire contre-productif, de la communication institutionnelle classique. À nouveau, le rapport remis au Premier ministre par le député Michel Herbillon²² en 2005 présentait déjà un bilan à la fois utile et critique des actions d'information sur l'Europe mises en œuvre en France, tout en dressant des perspectives d'évolution comparables.

Ce constat confirme la nécessité de passer d'une succession de communications institutionnelles à une stratégie d'information politique adaptée aux progrès de la construction européenne. Dans cette perspective, et indépendamment même du contenu des messages à délivrer à l'occasion de la présidence française de l'UE de 2022, il importe notamment d'adopter des méthodes de diffusion adaptées au caractère politique de l'information qui devra être produite lors de cette échéance.

22. Michel Herbillon, *La fracture européenne*, op. cit.

Des « relais et réseaux » à l'information active

La stratégie d'information et de communication sur l'Europe s'étant en grande partie appuyée sur la mise en place et le renforcement de relais et réseaux d'information à la fois territoriaux et électroniques, il est sans doute possible d'améliorer encore les efforts déployés sur ce registre en France. Cela suppose également que l'existence même de ces « relais et réseaux » soit mieux connue du plus grand nombre, grâce à la diffusion systématique de leurs coordonnées sur l'ensemble des documents officiels produits pour la présidence française.

La fréquentation des « relais et réseaux » traditionnels supposant une démarche volontaire de la part des Français, il importe aussi et surtout d'aller au-devant d'eux afin de susciter leur intérêt et de délivrer efficacement l'information sur l'Europe.

Il s'agit ainsi d'utiliser davantage les « relais et réseaux » les plus fréquentés par le grand public, à savoir les relais et réseaux audiovisuels²³.

C'est par ailleurs en créant des événements que l'offre d'information sur l'Europe a le plus de chances de créer sa propre demande, et non en étant à la fois disponible et inerte. De par sa dimension ponctuelle, la présidence française de l'UE se prête particulièrement bien à une telle dynamique événementielle : il appartient donc aux pouvoirs publics nationaux et communautaires de susciter et de soutenir massivement les projets d'expositions itinérantes, de dispositifs d'information, ou encore de conférences et de débats sur l'Europe. Puisque l'objectif est d'aller au-delà du public classique des initiés (qui peuvent entreprendre d'eux-mêmes une démarche active), il est par ailleurs essentiel d'organiser ces événements à des moments et dans des lieux suffisamment accessibles – c'est-à-dire le soir ou le week-end, et dans des endroits connus des villes ou de leurs périphéries.

C'est enfin en mettant en valeur les visages susceptibles d'incarner durablement « l'Europe » aux yeux des citoyens que les pouvoirs publics pourront améliorer l'information des Français sur l'Europe.

Ce n'est pas principalement en se documentant que les citoyens suivent l'actualité politique et institutionnelle de leur pays, mais en écoutant, en regardant ou en rencontrant des interlocuteurs qui la commentent et l'analysent. C'est aussi parce que de tels interlocuteurs seront audibles et visibles s'agissant des « affaires européennes » que l'information sur

23. Voir les travaux de Théo Verdier sur ce sujet et notamment « Renforcer l'information des Français sur l'UE : le défi du cycle européen 2019-2024 », Fondation Jean Jaurès-INA, décembre 2019 ; voir aussi, avec Fanny Hervo, « Élections européennes et Covid-19 : quelle visibilité de l'Union européenne dans les journaux télévisés ? », Fondation Jean Jaurès-INA, mai 2021.

l'Europe pourra être mieux diffusée au premier semestre 2022, et même au-delà : cela suppose notamment que les parlementaires européens, les parlementaires nationaux membres des commissions des affaires européennes et les élus locaux les plus actifs sur les enjeux européens soient systématiquement associés aux événements européens suscités et soutenus par les pouvoirs publics français, au même titre que les responsables des syndicats et des associations à vocation européenne.

L'implication des responsables politiques nationaux et locaux paraît d'autant plus stratégique qu'elle a un effet multiplicateur auprès des médias.

De la « communication persuasive » à l'information pluraliste

Les limites d'une communication institutionnelle délivrant un message vertical et professoral sur l'Europe sont apparues clairement depuis près de 20 ans : le Livre blanc publié par la Commission européenne en février 2006 avait déjà eu le mérite de les souligner explicitement, en appelant du même coup à en finir avec la « communication persuasive » pour privilégier des modes de diffusion de l'information pluralistes. Si l'information sur l'Europe est assimilée à une « communication persuasive », elle n'a que très peu de chances d'atteindre efficacement les cibles qu'elle prétend s'assigner, notamment au sein du grand public non spécialiste des affaires européennes. Cette dimension contre-productive est d'autant plus marquée que l'information sur l'Europe prend le plus souvent la forme d'une « communication de crise » plutôt que d'une information à vocation pédagogique.

« Informer sur l'Europe » ne doit plus se résumer à vouloir convaincre le destinataire de cette information lorsqu'une crise ou une polémique survient, ni se fonder sur l'idée que plus un citoyen sera informé, plus il sera favorable aux décisions prises par l'UE. Si les enquêtes d'opinion traduisent une corrélation assez nette entre niveau d'adhésion à la construction européenne et niveau d'études, cette corrélation n'a pas été mise en évidence s'agissant des positions à l'égard de telle ou telle décision législative ou budgétaire de l'UE. Si un tel raisonnement était appliqué aux décisions des pouvoirs publics nationaux, il supposerait d'ailleurs la négation des divergences d'appréciation et d'intérêt constitutives d'une société pluraliste et du système politique démocratique.

Dans ce contexte, mieux informer sur l'Europe doit impérativement conduire à encourager la diffusion de données et d'éléments d'appréciation pluralistes, sur la base desquels les citoyens pourront se forger une opinion, comme ils le font d'ailleurs pour tout ce qui relève des affaires publiques nationales et locales.

L'Europe en France, un levier de réalisations concrètes à rendre visibles

La PFUE devrait être également l'occasion de rendre visibles les actions de proximité financées par l'UE. La somme des projets de toute nature qui peuvent être réalisés par l'effet de levier des programmes européens, est une réalité quotidienne (un projet nouveau toutes les 3 minutes), vécue mais pas assez perçue faute d'information transparente et équilibrée.

Les fonds de cohésion pour la période actuelle se montent, en France, à 28 Mds€ qui sont utilisés dans 83 programmes distincts ; 93 % des fonds ont été consommés au 31 mars 2021. Pour la période 2022, la PAC se montera, en France, à 62 Mds€. Enfin, le prêt-rebond est cofinancé (BPI-Régions-UE) et le Plan de relance français est abondé à hauteur de 40 % par l'UE.

La PAC assure, selon la FNSEA, environ 47 % du revenu des agriculteurs²⁴. Cette contribution dépasse 50 % pour les éleveurs, 60 % pour les activités agro-pastorales dans les zones de montagne. Sans la PAC, il n'y aurait plus d'agriculture de montagne en France.

En plus des aides traditionnelles qui prennent la forme de subventions, l'Union a également mis en place depuis juin 2015 un large plan d'investissement mobilisant des financements privés (grâce à une garantie prise sur le budget de l'Union) qui s'appelait le plan Juncker, qui a été prolongé pour la période 2021-2027 sous le nom de InvestEU.

Ce premier plan a été justifié par le constat d'un retard d'investissement estimé en 2013 à 2 points de PIB. Il a reposé sur la mobilisation d'un total final de 500 Mds€, avec la création du fonds européen pour les investissements stratégiques comportant un fonds de garantie de 26 Mds€ financé par l'UE et des fonds propres de la Banque européenne d'investissements (7,5 Mds€), afin de créer un effet de levier pour mobiliser les financements publics et privés. Le critère d'additionnalité ajouté en 2017 dans le choix des projets financés se fonde sur la probabilité de perte supérieure à 2 % et qui ne pourraient se financer dans les conditions normales de marché. Les projets relèvent de deux catégories : infrastructures (transport, énergie renouvelable, efficacité énergétique, très haut débit), recherche & développement, soutien aux ETI-PME innovantes sans accès aux financements classiques.

287

24. Neuf exploitations agricoles sur 10 touchent des aides directes (29 000 euros en moyenne en 2018).

S'appuyant sur le succès du plan Juncker, le programme InvestEU stimulera encore davantage l'investissement, l'innovation et la création d'emplois en Europe. Il mobilisera au moins 650 milliards d'euros d'investissements supplémentaires dans le prochain budget à long terme de l'UE. Il réunira dans une seule et même structure le Fonds européen pour les investissements stratégiques et 13 autres instruments financiers de l'UE qui soutiennent actuellement l'investissement. Les financements de l'UE seront ainsi plus faciles d'accès et plus efficaces.

La France et les régions en particulier ont très largement bénéficié de ce plan d'investissement : c'est le pays qui en a le plus bénéficié avec 155 projets approuvés en juin 2021 (voir le site de la BEI). La santé (exemple du nouvel hôpital de Lens) et la rénovation et construction de 30 000 logements sociaux en 2021²⁵.

Ce qui doit être rappelé est moins l'ampleur des montants mobilisés que leur très vaste champ d'usage qui va de grands projets d'interconnexion à de modestes projets très locaux. L'UE s'engage et agit en région²⁶, avec l'État et les 997 communautés de communes, les 227 communautés d'agglomération, les 14 communautés urbaines et les 21 métropoles. La liste est longue, de la mobilité verte à hydrogène jusqu'à la protection des zones naturelles du programme Natura 2000 en passant par des crèches en milieu rural, des formations pour les demandeurs d'emploi, des aides à la création d'entreprise par des femmes. Le portail gouvernemental en témoigne²⁷.

On relève une forte corrélation spatiale entre la géographie des territoires gagnants²⁸ du développement local et le recours aux fonds européens tels que cartographiés par l'Observatoire des territoires²⁹ : ces territoires sont « apprenants », suivant une trajectoire positive car capables de mobiliser les compétences et les aptitudes, donc sachant répondre plus facilement à des appels d'offres et mobiliser des financements grâce à sa dynamique interne (petits collectifs, leaders) et aux apprentissages acquis³⁰. Autre-

25. Dans son référé du 20 février 2020, la Cour des comptes a salué la bonne mobilisation des acteurs français dans le recours au plan Juncker.

26. Les conseils régionaux gèrent 77 % des fonds européens de cohésion, l'État 22 % et d'autres collectivités le reste.

27. <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens>

28. Soit 486 des 1 641 bassins de vie, 40 % de la population. Sont retenus 5 critères : taux annuel d'accroissement migratoire positif, taux d'emploi des 15-64 ans supérieur à 66 %, médiane de revenus disponible par unité de consommation dépassant 19 750 euros, évolution du nombre d'emplois au lieu de travail supérieure à 6,7 % par an ; part des 20-24 ans avec diplôme dépassant 88 % (année 2017 ou période 2011-2017).

29. <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr>

30. Les territoires gagnants du développement local, *Population et avenir*, n° 754, septembre-octobre 2021. Échange avec l'auteur, Laurent Rieutort, université Clermont-Auvergne, AgroParisTech, UMR Territoires (31 août 2021).

ment dit, la contribution européenne permet de démultiplier les prises d'initiative des acteurs. L'Europe en France est un apprentissage.

Certes, des obstacles se dressent pour que l'ampleur des contributions européennes soit pleinement perçue à sa juste mesure. Outre le localisme de beaucoup de médias régionaux, la mention de la contribution européenne est souvent réduite à une note de bas de page sur les panneaux d'information officielle.

De l'information sur l'Europe concrète et quotidienne à « l'information à visage humain »

Bien que l'idée selon laquelle l'Union européenne doit montrer qu'elle agit « de manière concrète dans la vie quotidienne des citoyens » semble communément admise depuis au moins 20 ans, il n'est pas certain que cette nécessité ait durablement imprégné les stratégies d'information et de communication sur l'Europe.

Promouvoir une information plus familière suppose d'abord de partir du cadre de perception des citoyens. Ainsi de la nécessité de ne pas parler en priorité de telle ou telle institution communautaire mais de l'Union européenne en général. Ainsi également de la nécessité d'insister sur les pouvoirs dont disposent les citoyens vis-à-vis de « l'Europe de Bruxelles » et sur la manière d'accéder à leurs représentants, plutôt que d'exposer pour la énième fois les différents pouvoirs d'institutions souvent perçues comme impersonnelles.

Autre impératif tout aussi important pour délivrer une information sur l'Europe « à visage humain » : celui de ne pas réduire cette information à ses seules dimensions techniques ou/et financières fût-ce sous couvert d'être « concret » ou de vouloir apparaître « proche du terrain ».

Les grands médias n'évoquant « l'Europe » qu'à l'occasion d'un conflit ou d'une crise, et donc sur un mode émotionnel, il est par exemple impératif de se situer sur le même plan pour informer de manière efficace – sauf à s'en tenir à une communication rationnelle certes nécessaire mais insuffisante. Plus fondamentalement, il convient de s'aviser que, pour un citoyen, le champ politique ne se limite pas au réel ni au rationnel, et qu'il se déploie aussi sur les registres du symbolique, de l'imaginaire et de l'émotionnel. C'est donc sur ces différents registres, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres mais complémentaires, à chaque fois présents lors des décisions européennes et des événements communautaires, qu'il convient de situer l'information produite et diffusée si l'on souhaite qu'elle atteigne efficacement le grand public.

À long terme, la scénarisation du débat européen constitue ainsi un facteur de progrès important. Comme l'exprime Bruno Patino, le président d'Arte :

« Le journalisme est né pour raconter l'exercice de leur pouvoir par les pouvoirs. Les institutions européennes ont un exercice du pouvoir qui est complexe à comprendre et à identifier. On pourrait, dans un premier temps, demander que les institutions européennes fassent leur travail de mise en avant. Lorsqu'elles annoncent ce sur quoi elles s'engagent comme avec la présentation des Digital Market Act (DMA) et Digital Services Act (DSA), alors, là, on a une couverture presse. Pourquoi ? Parce que, là, on a tous les mécanismes du récit politique : une incarnation avec Thierry Breton et Margrethe Vestager, une problématique réelle – la régulation des acteurs du numérique – et une position claire ».

Il s'agit ainsi avant tout de développer une stratégie d'attractivité vis-à-vis de l'actualité européenne auprès des médias traditionnels. Les différents corps à même de s'exprimer au nom de l'Union européenne doivent faire monter les enjeux de la couverture de la vie politique communautaire. Et ce, en limitant les freins – linguistiques, culturels et visuels – à leur visibilité en France, tout en affirmant clairement l'impact de leurs décisions sur le quotidien et l'avenir des citoyens français, comme elle l'a clairement fait en temps de crise – en assumant la commande des vaccins – ou en temps normal *via* la régulation des acteurs du numérique (DMA-DSA).

Les autorités nationales et communautaires ont massivement investi le registre du réel et du rationnel en soulignant sans relâche les « avantages concrets de l'Europe dans la vie quotidienne du citoyen ». Si elles n'investissent pas avec la même vigueur les registres du symbolique, de l'imaginaire et de l'émotionnel, elles en laisseront le monopole à des acteurs qui ne sont pas toujours bien intentionnés vis-à-vis de l'Union européenne et de ses décisions, mais qui ont l'habileté de s'adresser aux Français en ne les réduisant pas à de simples consommateurs d'avantages concrets.

Au-delà de l'échéance de la PFUE, la réduction de ce déficit d'information sera par ailleurs grandement facilitée par l'ensemble des réformes permettant de démocratiser le fonctionnement de l'Union européenne³¹ :

31. Voir la partie 3 de ce rapport sur les développements à ce sujet.

en donnant aux citoyens davantage d'influence sur des décisions communautaires qui ont un impact sans cesse croissant dans leur vie, elles les inciteront en effet à s'intéresser à « l'Europe » et à s'informer davantage qu'aujourd'hui. Peut-être les réflexions en cours dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe et dans la perspective des prochaines élections européennes de 2024 pourront-elles également contribuer à cette indispensable démocratisation des affaires européennes, non seulement à l'échelle de l'UE mais aussi en France.

3. REVOIR L'ORGANISATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE FRANÇAISE SUR L'EUROPE

Penser le retour de l'Europe en France implique de se confronter au désamour de l'opinion vis-à-vis de l'Union européenne, traditionnellement accusée de souffrir d'un déficit démocratique. Cependant, ce reproche n'est pas applicable uniquement aux institutions européennes mais aussi, dans une certaine mesure, aux institutions françaises. À cet égard, la constitutionnaliste Anne Levade souligne que les critiques vis-à-vis de l'Union sont aisément transposables aux États membres eux-mêmes et donc que vouloir un retour de l'Europe implique plus largement de « rétablir la confiance dans le modèle démocratique »³² à tous les niveaux. De fait, les sources sur de possibles révisions des institutions françaises ne manquent pas. En particulier, le rapport de Terra Nova « L'Europe en notre nom » s'est attaché à traiter le sujet en donnant toute sa place à sa dimension européenne³³. Ce rapport contient plusieurs préconisations dont certaines méritent ici un développement, tout d'abord concernant le rôle du président de la République puis concernant celui du Parlement en matière de politique européenne.

292

3.1. VERS UN EXÉCUTIF PLUS TRANSPARENT ET RESPONSABLE

En vertu de l'article 5 de la Constitution, le Président est le garant du respect des traités et l'article 88-1 dispose que la République participe à l'Union européenne. Il en découle une prérogative du Président en matière d'action extérieure, y compris d'action européenne, alors que la nature actuelle de l'Union donne à cet enjeu une dimension particulièrement décisive dans la vie au jour le jour de la nation. Claude Bartolone et Michel Winock ont eu l'occasion de souligner la singularité française en la matière dans la mesure où la plupart des autres États membres organisent un contrôle parlementaire important sur le pouvoir exécutif du fait de l'importance des enjeux européens³⁴. Il en découle une situation paradoxale dans laquelle le Président français est affranchi de tout compte à rendre à son propre Parlement (devant lequel il n'a d'ailleurs pas le droit de se rendre sauf à ce qu'il soit réuni en Congrès) alors qu'il peut se rendre au Parle-

32. Voir Anne Levade, « Tirer les leçons d'un déficit démocratique chronique », *Revue de l'Union européenne*, n° 650, Dalloz, juillet-août 2021.

33. Voir Yves Bertoncini, « L'Europe en notre nom : renforcer la démocratie européenne », rapport, Terra Nova, 14 mai 2019.

34. Voir Claude Bartolone et Michel Winock, « Refaire la démocratie », Assemblée nationale, rapport n° 3100, 2 octobre 2015.

ment européen, seul endroit susceptible de donner lieu à une discussion publique avec des élus français.

Il paraît difficile de pallier cette incongruité sans modifier la Constitution mais il s'agit là d'une question dont l'ampleur dépasse largement le périmètre de ce rapport³⁵. Le rapport de Terra Nova offre une alternative plus pragmatique. La première option consisterait à permettre au Premier ministre de participer systématiquement aux réunions du Conseil européen. L'usage actuel veut que cela ne se fasse qu'en période de cohabitation. Cependant, inclure le Premier ministre lui permettrait de rendre compte plus efficacement de l'action européenne aux parlementaires. Comme le souligne très justement le rapport, cette solution serait également porteuse d'une plus grande cohérence institutionnelle dans la mesure où le Premier ministre a autorité sur le secrétariat général des Affaires européennes dont est précisément issue la position française lors de ces réunions. L'inclusion du Premier ministre peut de plus tout à fait se justifier dans la logique constitutionnelle actuelle : si le Président est garant du respect des traités, le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation (article 20 de la Constitution). Or la spécificité de l'intégration européenne la place à mi-chemin entre action extérieure et politique nationale. Ce statut hybride justifie la présence des deux composantes de l'exécutif dans des réunions dans lesquelles ont lieu d'importants compromis opérationnels. Il est aussi la raison pour laquelle il pourrait être envisagé de rattacher le secrétariat d'État aux Affaires européennes au cabinet du Premier ministre et non au ministère des Affaires étrangères. En effet, les affaires européennes, de par leur particularité, ne peuvent désormais plus être considérées comme une sous-catégorie de l'action extérieure.

La deuxième option consisterait à organiser annuellement un discours du Président devant le Congrès sur l'état de l'Union et la politique européenne de la France. Ce discours présenterait plusieurs avantages. Tout d'abord, il serait l'occasion d'une discussion entre le Président et les parlementaires sur les enjeux européens sans affaiblir pour autant l'exécutif au sein de l'actuel équilibre constitutionnel (bien au contraire, son action gagnerait en transparence et en clarté et par là en efficacité). Le discours de la Sorbonne est un bon exemple de l'intérêt que peut avoir ce type d'exercice pour le Président lui-même. Ensuite, il serait l'occasion d'un moment important d'information politique de la population sur les sujets européens en lien avec les préoccupations plusieurs fois exposées dans cette section

35. À titre incident, une autre préconisation salutaire serait de transformer la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat en une véritable commission parlementaire permanente. Toutefois, dans la mesure où l'article 43 de la Constitution fixe à 8 le nombre de commissions permanentes, le problème de la réforme constitutionnelle se pose à nouveau.

du rapport. À cet égard, on peut imaginer un calendrier qui permettrait au discours français d'annoncer ou de faire écho au discours sur l'état de l'Union annuellement prononcé par le/la président(e) de la Commission. Cela permettrait de donner de la visibilité à un moment important de la vie politique européenne assez largement ignoré des non-initiés. Enfin, lier davantage le Parlement aux positions françaises en matière européenne permettrait de mieux tenir compte des positions des parlementaires lors des discussions au Conseil, l'exemple allemand montrant qu'il peut s'agir là d'une tactique de négociation efficace.

3.2. VERS UN PARLEMENT PLUS À MÊME DE REMPLIR SES FONCTIONS EUROPÉENNES

Le rapport de Terra Nova souligne que le degré d'implication du Parlement français dans le processus législatif européen est en dessous de la moyenne européenne. Cela résulte de la culture politique française dans laquelle le contrôle parlementaire des ministres est relativement faible, ce qui distend le lien entre l'activité du Conseil et celle des chambres françaises. Entre autres conséquences négatives, il en résulte une plus grande difficulté des parlementaires français à assumer leur rôle une fois venu le temps de la transposition des directives qu'ils découvrent le plus souvent à cette occasion pour la première fois. Sur la période 2014-2019, le Sénat français s'est pourtant illustré par sa volonté de s'impliquer davantage dans les processus européens : il a été la deuxième chambre européenne la plus active en termes d'opinions formulées au titre du contrôle de subsidiarité des textes européens par les parlements nationaux³⁶. Cela montre à tout le moins qu'il existe une demande parlementaire pour plus d'implication européenne.

À cet égard, une première piste d'amélioration consisterait à transmettre chaque année au Parlement un rapport public sur les relations France/UE et la politique européenne de la France. En effet, la qualité du travail parlementaire sur les sujets européens est directement liée à l'existence de documents d'information clairs permettant d'avoir un aperçu des enjeux. Le rapport annuel sur les « relations financières de la France avec l'UE » est ainsi cité comme exemple du genre de documents qu'il faudrait davantage produire.

36. Voir pour plus de détails les statistiques analysées par Tomasz Jaroszyński dans « National Parliaments' Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014– 2019 », *European Constitutional Law Review*, mars 2020, p. 91-119.

La deuxième préconisation concerne le processus législatif européen lui-même. Sur le modèle du Danemark ou de l'Allemagne, il s'agirait de recourir à des mandats parlementaires en amont des discussions au sein du Conseil de l'Union.

La mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces recommandations permettrait non seulement d'améliorer l'efficacité du travail parlementaire mais aussi de revigorer le Parlement français dans un contexte de crise de la démocratie représentative.

4. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

4.1. PROPOSITIONS RELATIVES AUX PROGRAMMES ÉDUCATIFS

1. Travailler à une meilleure intégration de la dimension européenne dans les programmes scolaires du secondaire. À cet égard, un grand nombre de propositions ont été formulées dans le rapport de l'Institut Jacques Delors précité. Une plus grande ouverture des programmes d'histoire sur l'Europe (et en particulier les pays d'Europe centrale et orientale, souvent marginalisés) serait ainsi de nature à favoriser le développement d'un sentiment européen d'appartenance. L'enseignement historique et civique des enjeux européens gagnerait également à s'enrichir d'une dimension politique et culturelle et non à se limiter aux questions institutionnelles dont l'apparente aridité est susceptible d'engendrer, pour partie, du désintérêt. La question de la citoyenneté européenne est ainsi trop souvent oubliée de l'enseignement civique alors même que son articulation avec la citoyenneté française est le cœur du problème de l'appartenance. Enfin, il apparaît souhaitable d'intégrer aux programmes de géographie une réflexion sur les dynamiques et la délimitation de l'espace européen. En effet, il paraît complexe d'attendre des élèves qu'ils s'approprient un objet dont les contours n'ont pas été préalablement déterminés.

2. S'appuyer sur une pédagogie active. Pour diffuser plus largement les connaissances sur des réalités compréhensibles à l'échelle européenne, on pourrait entreprendre des exercices pratiques en classe (comme des débats ou des simulations) et en excursion (comme des sorties de terrain dans les lycées et collèges) consistant à découvrir et identifier les actions concrètes de «L'Europe en France». Un concours de photographies dans les lycées et collèges sur des réalisations locales serait utile, ainsi que la publication d'entretiens avec des bénéficiaires. Suivant l'exemple allemand, le recours à ces méthodes alternatives permettrait de marquer plus durablement les élèves.

3. Encourager l'enseignement approfondi des langues vivantes étrangères. L'ouverture sur l'Europe n'est véritablement possible que si des efforts conséquents sont engagés pour promouvoir l'enseignement des autres langues européennes auprès des élèves. À cet égard, il serait notamment souhaitable de renforcer ces enseignements dans les filières technologiques et professionnelles (par, respectivement, une augmentation du volume horaire et la promotion du bilinguisme), démocratiser l'accès aux sections bilingues, introduire une spécialité à deux langues vivantes voire systématiser l'enseignement d'une partie du programme

non linguistique en langue étrangère (plus cela survient tôt dans le cursus et meilleurs sont les résultats).

4.2. PROPOSITIONS RELATIVES À LA MOBILITÉ EUROPÉENNE

4. Intégrer la dimension territoriale dans les démarches d'ouverture sociale des programmes de mobilité européenne. Cette proposition vise à connecter davantage l'Europe à ceux qui se considèrent comme « quelque part » par opposition à ceux identifiés comme « partout ». Le défi du sentiment d'appartenance passe par la nécessité d'offrir des opportunités non seulement aux « jeunes citoyens du monde » (plus urbains et connectés) mais aussi à ceux qui évoluent dans un cadre tel qu'ils n'envisageraient pas spontanément de quitter leur région. Il importe d'arriver à faire de l'Europe une extension naturelle et accueillante de l'échelle locale là où elle est trop souvent perçue, à l'inverse, comme l'intrusion d'un monde extérieur hostile. L'Europe pourrait ainsi s'appuyer sur le sentiment de loyauté ressenti par certains jeunes envers leur région et la mobilité cesserait d'être perçue comme une trahison potentielle. Afin de s'assurer de la réussite de ce genre de politique publique, il convient également de développer des indicateurs adaptés à la mobilité des jeunes des territoires ruraux et des petites villes.

297

5. Tester le dispositif du « Capital jeune créateur ». Il convient de ne pas négliger le frein financier à la mobilité qui grève une partie des jeunes Français. Cette situation concerne les banlieues et les zones rurales, mais aussi un grand nombre de villes « petites et moyennes », autant de zones dans lesquelles recourir à la mobilité européenne n'est pas un réflexe naturel. La création d'un « capital jeune » doté de quelques milliers d'euros a été proposée dans un esprit d'émancipation des jeunes Français afin de lutter contre l'anxiété et les difficultés financières. Il s'agit d'une ressource susceptible d'être mobilisée afin de s'ouvrir à l'Europe pour ceux qui font actuellement face à un frein financier.

6. Lutter contre le frein mimétique à la mobilité. Au-delà des limites financières à la mobilité, il existe aussi des blocages liés à l'inconnu que ce choix est susceptible de représenter pour certains profils ne disposant pas dans leur entourage proche de personnes ayant eu recours à ce genre d'opportunité. Il convient donc de mieux promouvoir les parcours européens de jeunes Français afin d'en faire des sources d'inspiration. Une première solution consisterait alors à présenter des témoignages de jeunes Français qui illustreraient la diversité des situations initiales de ceux qui ont bénéficié de la mobilité européenne. Une autre piste serait de s'appuyer sur le dispositif « un jeune un mentor » en lui ajoutant une

dimension européenne. Cette dimension européenne pourrait prendre dans un premier temps la forme d'un accompagnement pour se saisir des opportunités qu'offre l'Europe et qui demeurent mal connues par certains profils. La possibilité de trouver des mentors non seulement en France mais aussi dans toute l'Europe serait à terme idéale, en dépit des défis linguistiques et culturels évidents.

7. Développer la mobilité des enseignants. Si la mobilité des jeunes a concentré l'essentiel des développements de cette section du rapport, il ne faudrait pas non plus négliger le sujet de la mobilité des enseignants dans la mesure où la transmission d'un sentiment d'appartenance européenne requiert son existence au préalable chez le professeur en charge. À cet égard, le rapport de la mission Cicurel/Van de Weghe propose d'ajouter une dimension européenne aux stages de formation au métier d'enseignant. Cela prendrait la forme d'une mobilité de 2 semaines parmi les 6 semaines de stage de première année³⁷. Une telle préconisation serait de nature à développer les connaissances et l'appétence vis-à-vis des sujets européens chez les enseignants, ce qui apparaît comme une condition préalable à leur enseignement. De la même façon, mieux valoriser et faciliter le recours aux dispositifs de mobilité européenne enseignante en cours de carrière serait de nature à enrichir et diversifier les parcours.

298

4.3. PROPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DE LA VISIBILITÉ DES RÉALISATIONS EUROPÉENNES CONCRÈTES À L'ÉCHELLE LOCALE

8. Gagner en transparence quant aux réalisations européennes au niveau local. Une information lisible sur tous les projets et réalisations cofinancés par les programmes de l'Union européenne serait bienvenue de la part des autorités de gestion, sur les programmes en cours (fin en 2023) et ceux à venir (2021-2027). En effet, les contributions européennes aux réalisations locales sont souvent marginalisées et inconnues d'un public traditionnellement politiquement hostile à l'Union européenne. Faire connaître plus efficacement les réalisations européennes serait donc positif. À cet égard, la possibilité d'accéder facilement à une liste publique des bénéficiaires finaux serait un gain de transparence appréciable.

³⁷. Pour plus de détails sur cette proposition, voir Ilana Cicurel et Pierre Van de Weghe, « Mobilités et partenariats européens : un enjeu de transformation du système éducatif français », rapport de mission gouvernementale auprès de Monsieur le Premier ministre, 1^{er} juillet 2021.

9. Valoriser les réalisations locales concrètes adossées au levier européen. En sus de l'importante question de la transparence, il convient de s'attacher à mettre en avant ces réalisations locales. Une première préconisation serait d'encourager les visites officielles en région en leur donnant une coloration européenne. La distance entre l'échelon européen de décision et les citoyens est en effet souvent décrite comme une des causes du désamour de l'Europe. Le lien entre un parlementaire européen et sa circonscription est rendu difficile par la taille de ces dernières et les autres institutions européennes n'ont pas d'ancrage local. Cela rend un soutien politique de proximité à l'action européenne d'autant plus nécessaire. À cet égard, le recours à la représentation nationale pourrait s'avérer salubre. En effet, députés et sénateurs sont attentifs à l'usage des fonds européens dans leurs circonscriptions. Certains d'entre eux, en zone rurale, en ont entrepris une recension afin à la fois de mieux les mesurer et de le faire savoir collectivement. Cette démarche mériterait d'être généralisée. Enfin, et par souci d'efficacité, il convient de s'assurer que toutes les communautés de communes disposent d'un(e) référent(e) sur les programmes européens avant transmission des dossiers à l'autorité de gestion.

4.4. PROPOSITIONS RELATIVES AU PASSAGE DE LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE À UNE INFORMATION PLUS « POLITIQUE »

299

10. S'appuyer sur des sources d'information pérennes. La présidence française est une bonne occasion de familiariser les Français avec les sources d'information sur les sujets européens. À cet égard, il serait donc souhaitable de faire la promotion des sites existants (notamment touteleurope.eu) et permettant, quelle que soit la période, de se tenir informé sur l'Europe. Cela peut s'organiser de deux façons différentes : de préférence en faisant l'actualité de la présidence française à l'aide des sites institutionnels déjà existants ce qui les fera ainsi gagner en visibilité (i) ou, le cas échéant, en référençant les sites déjà existants de façon claire sur un éventuel site créé spécifiquement pour l'occasion de la présidence française (ii). L'objectif est de mettre à profit le temps réduit de la présidence française pour enclencher une dynamique qui lui survivra et qui devra donc s'inscrire dans un mouvement plus large comprenant la présidence précédente comme la présidence suivante.

11. Faire la pédagogie des institutions et d'un processus législatif transparent. Au-delà du problème du déficit d'informations se pose celui du déficit de connaissances des Français, notamment sur les institutions européennes. La présidence française est une bonne opportunité pour un exercice pédagogique à ce sujet dans la mesure où une présentation préalable du cadre institutionnel (Parlement, Conseil, Commission, BCE, etc.) apparaît nécessaire pour informer de manière satisfaisante les citoyens sur la présidence. Pour renforcer le lien entre citoyens et institutions, il conviendrait d'indiquer clairement aux Français qui sont leurs contacts et mandataires au sein des pouvoirs publics français, mais aussi du Parlement et du Conseil. Il faudrait notamment diffuser les coordonnées des parlementaires européens français et les impliquer dans le déroulement de la présidence pour qu'ils soient plus facilement identifiables par le public. Enfin, la présidence française pourrait innover en ouvrant au public les réunions législatives du Conseil des ministres. Cela permettrait de lutter contre la réputation d'opacité de l'institution et favoriserait l'émergence d'une véritable information politique sur des sujets européens actuellement cantonnés à une information purement institutionnelle.

12. Mobiliser les canaux audiovisuels d'information sans se limiter aux aspects techniques. Renforcer la dimension politique de l'information sur l'Europe impose de ne pas se borner aux aspects les plus techniques du travail de la présidence mais de s'intéresser également aux 26 autres États membres et à leurs positions ainsi qu'aux raisons derrière ces positions. Cela pourrait se faire à l'aide des services d'informations sur l'Europe en France ainsi qu'à l'aide des ambassades dans les autres États membres. La France pourrait mettre ainsi à l'honneur, sur les 26 semaines de sa présidence, chacun des 26 autres États pour que les Français apprennent à mieux les connaître et les comprendre. Afin que ces initiatives soient efficaces, il convient cependant de les relayer efficacement. À cet égard, le recours aux canaux audiovisuels (journal télévisé, etc.) apparaît comme le meilleur moyen de toucher un public souhaitant que l'information vienne à lui sans avoir besoin de la chercher. Il s'agit également d'une bonne opportunité de mettre des visages sur une Europe souvent jugée désincarnée. Il s'agirait, enfin, au-delà du registre rationnel, d'en appeler également au symbolique, à l'imaginaire et à l'émotionnel.

13. Travailler avec les rédactions et amener les médias audiovisuels à progresser dans la durée : formaliser un engagement des diffuseurs à travers un « Pacte pour la visibilité de l'Union européenne » suivi par des indicateurs chiffrés. Les travaux menés sur la visibilité de l'UE depuis 2018 ont mis en exergue une problématique opérationnelle : les médias audiovisuels ne possèdent pas d'outils de mesure des sujets ou thématiques qu'ils mettent en avant dans leurs programmes d'information. Ainsi, la première mesure à prendre – dans un cadre juridique constant – est de formaliser avec les chaînes un « Pacte pour la visibilité de l'UE dans les médias », administré par le CSA et structuré autour de deux éléments : la mise en place d'une série d'indicateurs quantitatifs sur la visibilité de l'actualité de l'UE dans les programmes d'information et la composition d'une instance de suivi du Pacte et l'instauration de clauses de revoyure garantissant la pérennité du dispositif. Une fois ces outils en place, charge aux pouvoirs publics identifiés (CSA, SGAE, membres de l'instance de suivi du Pacte) de maintenir la pression sur les diffuseurs pour maintenir durablement l'actualité de l'UE aux premiers rangs des priorités éditoriales. Pour cela, des clauses de revoyure régulières – sous la forme de rencontres de travail, d'événements publics et de rapports publiés – sont nécessaires en vue de mesurer à long terme l'atteinte des critères de succès qui auront été définis avec les chaînes.

301

14. Rapprocher les rédactions de la vie politique communautaire. En dernier lieu, la couverture de l'actualité européenne pose la question des moyens alloués par les chaînes à ce sujet. En ce qui concerne la télévision, seules les chaînes publiques (France Télévisions, Arte) ont aujourd'hui des correspondants auprès des institutions européennes. Et ce, avec un nombre de journalistes bien inférieur à leurs homologues allemands (un ratio d'un pour deux accréditations est observé entre les deux pays). Aucune chaîne privée française n'est représentée à Bruxelles, pas même TF1 dont le 20 heures est le premier JT de France sur le plan de l'audience. La PFUE peut être l'occasion d'interroger cet état de fait. Est-ce le poids économique d'une équipe permanente auprès des institutions européennes qui limite la présence des chaînes privées ? Ou est-ce le relatif désintérêt des rédactions pour l'actualité communautaire qui ne permet pas d'y allouer des moyens dédiés ? Dans le cas où la première option serait la plus juste, alors les pouvoirs publics pourraient imaginer un dispositif de « centre européen de la presse française », matérialisé sous la forme d'une infrastructure de services permettant de réduire le coût d'entrée d'un correspondant à Bruxelles (via la proposition d'un espace de coworking, de moyens d'enregistrement, voire d'une incitation financière par appels à projet ou des résidences de journalistes). Si la seconde option était plus proche de la réalité, alors cela renforcerait d'autant plus la per-

tinence du « Pacte » et d'un suivi d'indicateurs chiffrés par le CSA, en vue d'impulser dans la durée une revalorisation de l'échelon européen dans la hiérarchie des priorités de certaines rédactions.

4.5. PROPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE FRANÇAISE SUR L'EUROPE³⁸

15. Inclure le Premier ministre dans toutes les réunions du Conseil européen. Afin de permettre plus efficacement au Premier ministre de rendre compte de ces réunions (dont l'élaboration de la position française est par ailleurs placée sous son autorité) aux parlementaires, il conviendrait qu'il y soit systématiquement associé et non uniquement dans l'hypothèse d'une cohabitation. Une telle solution rend justice à la nature hybride des affaires européennes, entre action extérieure et politique nationale.

16. Organiser devant le Congrès un discours annuel du Président sur l'état de l'Union et la politique européenne de la France. L'organisation d'un tel discours permettrait de renouer le lien entre le Président et les parlementaires sur les sujets européens. Il s'agirait de plus d'une excellente opportunité pour générer de l'information politique sur l'Europe, en particulier si cette initiative est organisée de manière à pouvoir mettre en lumière par analogie le discours sur l'état de l'Union prononcé par le/la président(e) de la Commission mais assez largement ignoré du public.

17. Transmettre chaque année au Parlement un rapport public sur la politique européenne de la France. Disposer d'une source d'informations claires et précises sur les sujets européens est une condition préalable nécessaire à une implication efficace du Parlement dans les affaires européennes. Ce nouveau rapport pourrait utilement s'inspirer du format de l'existant rapport sur les « relations financières de la France avec l'Union ».

18. Essayer de recourir à des mandats parlementaires en amont des négociations au sein du Conseil de l'Union. Le développement de ces techniques inédites en France permettrait une meilleure cohérence de la position française au niveau européen dans la mesure où elle tiendrait alors compte de l'ensemble des institutions appelées à jouer un rôle dans les affaires européennes. Cela permettrait de faire le lien entre le Parlement et les textes européens avant l'étape un peu tardive de la transposition des directives.

38. Ces propositions font écho à celles du rapport précité de Terra Nova, « L'Europe en notre nom ».

Les travaux du comité se sont voulus aussi complets que possibles dans la limite des compétences de ses membres. Il convient pour autant de rappeler que ce comité n'est qu'une des multiples sources devant inspirer le décideur politique. Il importe donc d'achever ce rapport sur un appel à l'humilité et cela à plusieurs titres. Tout d'abord, au titre de son utilisation, qui se doit d'être conjuguée à d'autres canaux dont il s'est voulu complémentaire et qui ne saurait épuiser la réflexion sur les thématiques abordées. Mais aussi, plus généralement, au titre de l'action française en matière européenne : tout le défi consiste à être ambitieux sans pour autant succomber à la tentation de penser l'Europe comme la « France en grand ». À cet égard, nombre de sujets couverts par les travaux du comité ne peuvent être pensés que dans le temps long et doivent par conséquent être articulés avec les présidences à venir. Il paraît cependant utile pour conclure de rappeler les principaux points sur lesquels le comité a mis l'accent.

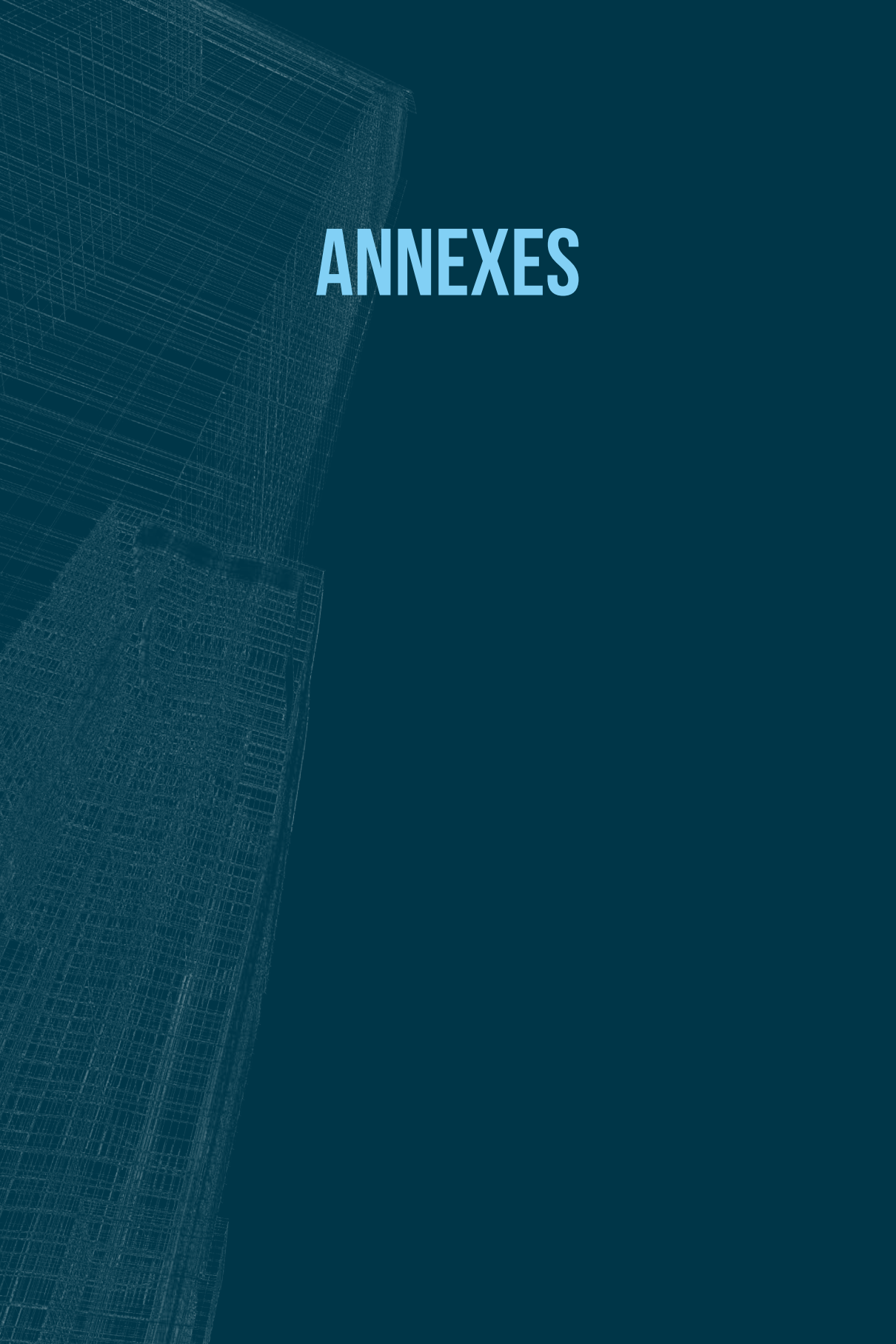
Le rapport tente tout d'abord de prendre en compte les différentes temporalités de la présidence française, tant sur le plan strictement législatif que sur celui de l'agenda stratégique de l'Union. À court terme, et partant d'un nécessaire principe de réalité, les six mois de la présidence française – dans lesquels viendront s'intercaler des échéances électorales nationales majeures – obligent à considérer un nombre restreint de cibles politiques pouvant effectivement être atteintes durant le premier semestre 2022. Le rapport insiste sur la nécessité de construire un narratif cohérent autour d'enjeux et de résultats concrets qui répondent aux grands défis auxquels font face les Français et les Européens et qui prennent en compte les perceptions des opinions publiques et des États membres :

- Réussir la reprise dans sa dimension économique et sociale en mettant par ailleurs sur les rails une politique de l'UE commune en matière de santé ;
- Approfondir la souveraineté européenne et la capacité d'action en matière géopolitique et technologique et protéger l'ouverture européenne ;
- Analyser les conditions de possibilité d'une identification active des Européens à l'Union en mettant l'accent sur l'importance du récit commun, des dimensions culturelle et civique et d'une réflexion sur les préférences collectives européennes ;
- Identifier les piliers possibles d'un consensus européen sur les enjeux de « puissance » et d'« appartenance » sur la base d'une analyse des

-
- perceptions au sein de l'Union et identifier la contribution possible à cet objectif des relations bilatérales, comme la relation franco-allemande et la relation franco-italienne ;
 - À l'échelle plus spécifiquement hexagonale, définir une stratégie permettant de favoriser la réappropriation de la dimension européenne par les Français.

Cette réflexion est en outre complétée par une nécessaire réflexion de long terme. Le rapport s'inscrit ainsi dans une temporalité plus large, qui pourrait notamment s'articuler avec les débats de la Conférence sur l'avenir de l'Europe (dont les premières conclusions pourraient être rendues publiques lors de la présidence française au printemps 2022). La prochaine présidence française du Conseil de l'Union européenne n'interviendra pas avant 2035. Les autorités françaises pourraient ainsi mettre à profit les quelques mois de leur présidence en 2022 pour initier des chantiers de long terme, dont les résultats permettront à la fois à l'Europe de s'affirmer comme une puissance souveraine et à ses citoyens de se reconnaître dans un modèle de société réunissant les Européens autour de préférences collectives communes. Pour y parvenir, la France devra construire avec ses partenaires européens un nouveau récit positif. Comme les pères fondateurs le pressentaient dès les années 1950, des réalisations concrètes restent et demeurent la condition de l'avènement d'une solidarité de fait entre les États membres. Mais cette solidarité, chère à Jacques Delors, restera incomplète tant qu'elle ne pourra être complétée par une identification commune à l'Union.

Bien qu'appartenant à des traditions et à des histoires nationales différentes, les pays de l'UE partagent des valeurs, des principes et des intérêts communs qui les distinguent des autres pays et régions du monde, qu'il s'agisse de la Chine, de la Russie mais aussi des États-Unis. C'est parce que l'UE démontrera qu'elle met en œuvre des décisions et des politiques conformes à ses principes qu'elle pourra mieux convaincre les Français et les Européens de son utilité et de sa légitimité pour faire face et relever les défis du monde actuel. Ces défis exigent une union plus unie, plus forte et plus solidaire des Européens si ces derniers veulent rendre leur modèle « compétitif » dans la concurrence mondiale des modèles d'organisation politique, économique, social et écologique. C'est la condition pour redonner aux Européens confiance en eux, leur fierté, une ambition ainsi que le sentiment de leur liberté.



ANNEXES

Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Secrétaire d'État
chargé des Affaires européennes**

CABAEU/GP/n° D-00323-20

Paris le 25 NOV. 2020

Monsieur le Professeur, *Cher Thierry,*

La France exercera la Présidence du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} janvier au 30 juin 2022. Etat membre fondateur, notre pays doit être à la hauteur de cette responsabilité, qui ne se représentera pas avant 2035, à la hauteur aussi des attentes exprimées par nos concitoyens et nos partenaires, à un moment que nous savons tous décisif pour l'Europe.

La pandémie de coronavirus, les crises dans notre voisinage immédiat, l'affirmation de puissances agressives et parfois prédatrices, les incertitudes américaines, la crise climatique : jamais nos regards ne se sont autant tournés vers l'Europe, jamais notre devoir n'a été aussi clair. La présidence française doit être l'occasion de transformer les risques en opportunité et de conjurer les menaces, en apportant la démonstration que l'Europe est une solution.

L'esprit de notre projet, les valeurs qui l'animent, sont connus. Le discours prononcé par le Président de la République à la Sorbonne montrait le chemin et, depuis lors, la France a contribué à tracer le sillon, autour d'une ambition européenne conjuguant relance solidaire, renforcement d'une puissance lucide sur son monde environnant, appartenance à une même communauté de destin.

Ce cap est plus clair que jamais. Les peuples d'Europe aspirent à une Union plus solidaire à l'intérieur et plus souveraine à l'extérieur. Une Europe qui s'affirme comme un espace de cultures partagées, où se développe une identité riche de nos diversités mais assise sur des principes et des valeurs communes. Une Europe qui exploite toutes les potentialités de la relance économique et de la transition écologique et numérique, à la fois ouverte et capable de se protéger, sans naïveté. Une Europe protectrice, connaissant ses frontières et assurant sa sécurité.

M. Thierry CHOPIN
Conseiller spécial
Institut Jacques Delors
Professeur à l'Université Catholique de Lille
18, rue de Londres
75009 PARIS

ADRESSE POSTALE : 37 qual d'Orsay 75700 PARIS 07 SP – STANDARD : 01 43 17 53 53,
SITE INTERNET : www.diplomatie.gouv.fr

Vous le savez, notre présidence s'ordonnancera autour d'un programme de travail dont la composante législative sera le cœur. Une communication en Conseil des ministres a défini les modalités d'élaboration de cet agenda, mené en étroite coordination avec les institutions européennes.

Mais le sens de ce programme de travail et son orientation devront également être éclairés. Il ne s'agit pas là de communication, mais de la manière même dont nous pensons l'Europe. L'Union n'est pas la somme de ses législations, aussi fondamentales et utiles soient elles. Elle est une direction et un projet, qu'il faut soumettre à la délibération de nos concitoyens.

Voilà pourquoi j'ai souhaité constituer un « comité de sages » et de vous en confier la présidence. Votre parcours, la portée de votre réflexion sur l'Europe, sa qualité unanimement reconnue vous désignaient pour cette mission. Vous serez entouré de personnalités issues de mondes intellectuels divers, afin de croiser les disciplines, les expériences, les sensibilités.

Tout au long de l'année 2021, vous aurez la responsabilité d'alimenter la réflexion autour de thèmes qu'il vous appartiendra de définir, afin d'alimenter le programme de la présidence française. Tous seront reliés à la volonté de donner chair au concept de souveraineté européenne, fil directeur de notre action dans tous les domaines, économique, écologique, diplomatique ou sécuritaire.

Vous situerez également vos réflexions dans la perspective de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui rendra ses travaux sous présidence française et sera précédée, comme dans les autres Etats membres, d'un exercice participatif en France.

En liaison avec d'autres intellectuels européens, vous porterez enfin une attention particulière aux conditions nécessaires à l'affirmation d'un véritable sentiment d'appartenance européenne. Dans cet esprit, le comité se penchera, entre autres, sur les thèmes suivants : la création et la diffusion culturelle, dans un contexte marqué par le rôle croissant des grandes plateformes et les menaces que la crise sanitaire fait peser sur le secteur culturel ; la jeunesse, dont les possibilités de mobilité doivent pouvoir être décuplées ; la mémoire et le sens de l'Histoire, sources d'une authentique incarnation de l'Europe.

Je vous remercie d'avoir bien voulu accepter d'apporter votre concours à cette magnifique entreprise collective que sera la présidence française de l'Union et vous prie de croire, Monsieur le Professeur, en l'expression de ma très haute considération.

Avec cordiales,



Clément BEAUNE

Liste des membres du Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE

Thierry CHOPIN, professeur de science politique à l'Université catholique de Lille (ESPOL), conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors. Président du Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE

Salomé BERLIOUX, directrice générale de l'association Chemins d'avenirs.

Julien DAMON, enseignant à HEC et à Sciences Po, conseiller scientifique à l'École nationale supérieure de sécurité sociale.

Michel FOUCHER, géographe et ancien diplomate, titulaire de la chaire de géopolitique appliquée, Fondation de la Maison des sciences de l'homme.

Gilles GRESSANI, président du Groupe d'études géopolitiques et directeur de la revue *Le Grand Continent*.

Isabell HOFFMANN, directrice du programme « L'avenir de l'Europe » à la Fondation Bertelsmann, Berlin, fondatrice du projet EUpinions.

Jean-François JAMET, conseiller du directoire de la Banque centrale européenne, Francfort.

Dominique SCHNAPPER, sociologue, directrice d'études à l'EHESS, ancienne membre du Conseil constitutionnel.

Daniela SCHWARZER, directrice exécutive pour l'Europe et l'Eurasie de l'Open Society Foundation, professeur à la Freie Universität, Berlin.

Thomas SERRIER, professeur des universités, université de Lille, Histoire allemande contemporaine, CNRS – Institut de Recherches Historiques du Septentrion.

Natacha VALLA, économiste, doyenne de l'École du management et de l'innovation de Sciences Po.

Tara VARMA, directrice du bureau de European Council on Foreign Relations à Paris.

Les membres du Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE ont participé à cette mission à titre personnel et leurs contributions comme leurs propos n'engagent pas les institutions pour lesquelles ils travaillent.

Liste des auditions et contributions

Sébastien ABIS, directeur général du Club Demeter.

Karim AMELLAL, ambassadeur pour la Méditerranée.

Alberto ALEMANN, professeur de droit, titulaire de la chaire en droit de l'Union européenne, HEC.

Yves BERTONCINI, président du Mouvement européen – France.

Luiza BIALASIEWICZ, géographe politique, professeure de gouvernance européenne, université d'Amsterdam.

Ramona BLOJ, responsable des études, Fondation Robert-Schuman, membre du Groupe d'études géopolitiques.

Luis BOUZA GARCIA, professeur de science politique à la Universidad Autónoma de Madrid.

Jim CLOOS, directeur général adjoint de la politique générale et institutionnelle, secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

Giuliano DA EMPOLI, président du *think tank* Volta.

Caroline DE GRUYTER, correspondante Europe pour le journal néerlandais *NRC Handelsblad*.

Pierre DEFRAIGNE, directeur exécutif du Centre Madariaga, Collège d'Europe.

Loïc DELHUVENNE, directeur de l'Eurométropole Lille – Kortrijk – Tournai.

Claire DEMESMAY, directrice du bureau de formation interculturelle à l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), chercheuse associée au Centre Marc-Bloch à Berlin.

Anna DIAMANTOPOULOU, ancienne commissaire européenne à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Insertion.

Hans DIETMAR SCHWEISQUT, diplomate, secrétaire général du Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe.

Sorin DUCARU, directeur, European Union Satellite Center CFSP/CSDP.

Marc-Antoine EYL-MAZZEGA, directeur du centre Énergie et climat de l'IFRI.

Sergio FABBRINI, professeur de politique et de relations internationales, doyen du département de science politique de Luiss School of Government (Rome).

Daniel FIOTT, Security and Defence Editor à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (EUISS).

Florence GAUB, directrice adjointe, EUISS.

Thomas GOMART, directeur de l'IFRI.

Ulrike GUÉROT, fondatrice et directrice, European Democracy Lab, professeur, Danube University Krems.

Juha JOKELA, directeur du programme UE – Institut finlandais des affaires internationales.

Lea KASPAR, directrice exécutive, Global Partners Digital.

Piret KUUSIK, chercheuse à l'Eesti Välispoliitika Instituut (Institut de politique étrangère estonien).

Pascal LAMY, ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, ancien commissaire européen.

Elena LAZAROU, responsable au service de recherche du Parlement européen (EPRS).

Gustav LINDSTROM, directeur, EUISS.

Lukas MACEK, directeur, campus de Dijon de Sciences Po Paris.

Miguel MADURO, professeur, European University Institute, ancien ministre pour le développement régional.

Isabelle MARCHAIS, chercheuse associée « santé » à l'Institut Jacques Delors.

Carole MATHIEU, responsable des politiques européennes au Centre Énergie et climat de l'IFRI.

Pierre MIREL, ancien directeur à la Commission européenne (DG Elargissement).

Alina MUNGIU-PIPPIDI, titulaire de la chaire d'études sur la démocratie, Hertie School of Governance.

Hanna OJANEN, professeure, université de la défense nationale de Finlande.

Žaneta OZOLINA, professeure, université de Lettonie, ancienne directrice, Latvian Centre for Human Rights.

George PAGOULATOS, professeur de politique européenne et d'économie à l'université d'économie et de commerce d'Athènes (AUEB).

Yves PASCOUAU, fondateur et directeur de European Migration Law, ancien titulaire de la chaire Schengen à l'université de Nantes.

Thomas PELLERIN-CARLIN, directeur du Jacques Delors Energy Centre.

Jean PEYRONY, directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière.

Kati PIRI, membre du Parlement, ancienne membre du Parlement européen.

Geneviève PONS, directrice générale d'Europe Jacques Delors, Bruxelles.

Xavier PRATS-MONNÉ, ancien directeur général à la Commission européenne (DG Santé et sécurité alimentaire et DG Éducation et culture).

Marek PRAWDA, sociologue et diplomate, ancien ambassadeur polonais auprès de l'Union européenne.

Kristi RAIK, directrice, Eesti Välispoliitika Instituut (Institut estonien de politique étrangère), Centre international pour la défense et la sécurité.

Elie RENARD, directeur adjoint de l'École nationale de la magistrature, ancien membre national adjoint pour la France à Eurojust.

Jacques RUPNIK, politologue, ancien directeur de recherche au CERI Sciences Po, conseiller de l'ancien président de la République tchèque Vaclav Havel.

Klaus SCHARIOTH, doyen Mercator Fellowship on International Affairs, ancien ambassadeur d'Allemagne aux États-Unis.

Anna TERRÒN I CUSI, directrice, International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies.

Loukas TSOUKALIS, professeur, University of Athens, président, ELIAMEP (Hellenic Foundation for European & Foreign Policy).

Shahin VALLÉE, directeur du programme de géoéconomie à la DGAP (Berlin).

Théo VERDIER, expert associé à la Fondation Jean-Jaurès, vice-président du Mouvement européen-France.

UNE EUROPE POUR AUJOURD'HUI ET POUR DEMAIN

SOUVERAINETÉ, SOLIDARITÉS, IDENTITÉ COMMUNE

La présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) est l'occasion pour la France de porter des priorités auprès de ses partenaires européens mais aussi de se saisir des défis conjoncturels et structurels lancés à l'Union dans un contexte de crises multiples. Dans cette perspective, le Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE, indépendant, pluridisciplinaire, plurinational et paritaire, issu du monde académique et réuni à la demande du secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, présente, dans le cadre d'une approche inédite complémentaire des canaux institutionnels et administratifs traditionnels, un ensemble d'analyses et de préconisations concrètes pour construire une Europe plus forte répondant aux attentes des citoyens.

Organisé autour des thèmes « Relance », « Puissance » et « Appartenance », ce rapport vise à mettre en perspective les enjeux de la PFUE mais aussi, de manière plus prospective, à fournir une analyse de moyen-long termes des principaux défis lancés aux Européens. De la relance économique et sociale à la défense de la souveraineté européenne, en passant par une nécessaire réflexion sur les contours de l'identité européenne, le rapport entend faire face avec pragmatisme et ambition aux difficultés actuelles et à venir, en ne négligeant pas le nécessaire réenchantement d'un espace européen ouvert mais non soluble dans le monde qui l'entoure. Ce rapport cherche à penser, de l'échelle locale à l'échelle globale, la situation présente et l'avenir d'une Europe dont seules la solidarité et l'unité permettront de défendre efficacement ses valeurs, ses intérêts communs et son modèle de société.

Le Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE est composé de :

Salomé Berlioux, Thierry Chopin (président), Julien Damon, Michel Foucher, Gilles Gressani, Isabell Hoffmann, Jean-François Jamet, Dominique Schnapper, Daniela Schwarzer, Thomas Serrier, Natacha Valla, Tara Varma.

Les travaux du Comité ont été réalisés en toute indépendance. Les analyses et les propositions présentées dans ce rapport n'engagent pas le Gouvernement.