

COLLOQUE

Europe Urgence, Europe Espoir

18-19 MARS 2021

Colloque organisé par la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

sous le haut patronage de **Richard FERRAND**,
Président de l'Assemblée nationale

en partenariat avec l'institut Jacques Delors
et la fondation Robert Schuman



Salle de la commission des Affaires européennes
(33, rue Saint-Dominique, 3ème étage)
et webinar

Jeudi 18 mars

9h00

Ouverture du colloque

- **Sabine THILLAYE**, Présidente de la commission
des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

9h15

Allocution de bienvenue

- **Richard FERRAND**, Président de l'Assemblée nationale

9h30-12h30

L'UNION EUROPÉENNE À L'HEURE DE LA RÉVOLUTION COPERNICIENNE

9h30-10h50

PREMIÈRE TABLE RONDE

L'EUROPE EST-ELLE GÉOPOLITIQUEMENT MARGINALISÉE ?

Présidente

- **Pascale JOANNIN**, Directrice générale de la fondation Robert
Schuman

Débat

- **Sylvie BERMANN**, Ambassadeur de France, Présidente du conseil
d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale
(IHEDN)

- **Bernard GUETTA**, Député européen

- **Daniela SCHWARZER**, Directrice du Conseil allemand des
relations extérieures (DGAP)

Grand témoin

- **Josep BORRELL**, vice-Président de la Commission européenne,
Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères
et la politique de sécurité

11h-12h30

DEUXIÈME TABLE RONDE

L'UNIVERSALITÉ DU MODÈLE EUROPÉEN APPARTIENT-ELLE AU PASSÉ ?

Présidente

- **Christine VERGER**, vice-Présidente de l'institut Jacques Delors

Débat

- **Pascal LAMY**, Président émérite de l'institut Jacques Delors,
ancien Commissaire européen pour le commerce, ancien Directeur
général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

- **Dominique SCHNAPPER**, Directrice d'études à l'École des hautes
études en sciences sociales (EHESS), membre honoraire du Conseil
constitutionnel

Grand témoin

- **Vaira VIKE-FREIBERGA**, ancienne Présidente de la
République de Lettonie

Jeudi 18 mars

14h30-18h45

LES NOUVEAUX DÉFIS : LE TEMPS RÉGALIEN

14h30-15h50 PREMIÈRE TABLE RONDE

DÉFENDRE L'EUROPE ? LES IMPASSES DU PACIFISME, LES LIMITES DE L'ATLANTISME

Président

- Jean-Dominique GIULIANI, Président de la fondation Robert Schuman

Débat

- Franziska BRANTNER, Députée allemande
- Arnaud DANJEAN, Député européen
- Nicole GNESOTTO, professeure au Conservatoire national des arts et métiers
- Claude-France ARNOULD, ancienne directrice de l'Agence européenne de défense

16h -17h20 DEUXIÈME TABLE RONDE

REFUSER L'EFFONDREMENT DÉMOGRAPHIQUE : POLITIQUE FAMILIALE ET POLITIQUE MIGRATOIRE

Président

- Sébastien MAILLARD, Directeur de l'institut Jacques Delors

Débat

- Hervé LE BRAS, chercheur émérite à l'Institut national d'études démographiques (INED)
- Gérard-François DUMONT, Professeur à l'université Paris-IV

Grand témoin

- Dubravka ŠUJICA, vice-Présidente de la Commission européenne en charge de la démocratie et de la démographie

17h30-18h45 TROISIÈME TABLE RONDE

FAIRE LA COURSE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE EN TÊTE DANS LA PERSPECTIVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Président(e)

- Delphine SIMON, journaliste à France Inter

Débat

- Cédric VILLANI, Président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
- Carlos Manuel Félix MOEDAS, vice-Président de l'Institut Jacques Delors, ancien Commissaire européen à la recherche, à l'innovation et à la science
- Magali VAISSIERE, Directeur des télécommunications et des applications intégrées de l'Agence spatiale européenne de 2008 à 2020

Vendredi 19 mars

9h00-13h00

VERS LA CONFÉRENCE SUR L'AVENIR DE L'EUROPE : UN AGENDA POUR DEUX ANS

Ouverture de la matinée

- Enrico LETTA, Président de l'institut Jacques Delors, ancien président du Conseil italien

9h15-10h50 PREMIÈRE TABLE RONDE

PENSER LE MODÈLE INSTITUTIONNEL

Président

- Pierre VIMONT, Ambassadeur de France, ancien Secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

Débat

- Jean-Louis BOURLANGES, Président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale
- Luuk VAN MIDDELAAR, universitaire, ancien conseiller d'Herman van Rompuy, Président du Conseil européen
- Róża THUN, Députée européenne

11h00-12h35 DEUXIÈME TABLE RONDE

TROIS URGENCES INSTITUTIONNELLES : DÉMOCRATIE BUDGÉTAIRE, COMPÉTENCES NOUVELLES, PLACE DES PARLEMENTS NATIONAUX

Président

- Pierre VIMONT, Ambassadeur de France, ancien Secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

Débat

- Alain LAMASSOURE, Président du comité scientifique de la fondation Robert Schuman, ancien Président de la commission des budgets du Parlement européen
- Xavier PRATS, ancien Directeur général de la Commission européenne pour la santé et la sécurité alimentaire
- Sabine THILLAYE, Présidente de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale
- Satu HASSI, Présidente de la commission des Affaires européennes de l'Eduskunta (Parlement finlandais)

12h45-13h00

Conclusion du colloque

- Clément BEAUNE, Secrétaire d'État aux affaires européennes

SOMMAIRE

	Pages
OUVERTURE DU COLLOQUE PAR SABINE THILLAYE, PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	3
ALLOCUTION DE BIENVENUE DE RICHARD FERRAND, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	7
L'UNION EUROPÉENNE À L'HEURE DE LA RÉVOLUTION COPERNICIENNE	11
TABLE RONDE : L'EUROPE EST-ELLE GÉOPOLITIQUEMENT MARGINALISÉE ?	11
TABLE RONDE : L'UNIVERSALITÉ DU MODÈLE EUROPÉEN APPARTIEN-ELLE AU PASSÉ ?	29
LES NOUVEAUX DÉFIS : LE TEMPS RÉGALIEN	47
TABLE RONDE : DÉFENDRE L'EUROPE ? LES IMPASSES DU PACIFISME, LES LIMITES DE L'ATLANTISME.....	47
TABLE RONDE : REFUSER L'EFFONDREMENT DÉMOGRAPHIQUE : POLITIQUE FAMILIALE ET POLITIQUE MIGRATOIRE	67
TABLE RONDE : FAIRE LA COURSE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE EN TÊTE DANS LA PERSPECTIVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	87
VERS LA CONFÉRENCE SUR L'AVENIR DE L'EUROPE : UN AGENDA POUR DEUX ANS.....	101
TABLE RONDE : PENSER LE MODÈLE INSTITUTIONNEL	105
TABLE RONDE : TROIS URGENCES INSTITUTIONNELLES : DÉMOCRATIE BUDGÉTAIRE, COMPÉTENCES NOUVELLES, PLACE DES PARLEMENTS NATIONAUX.....	135
CONCLUSION DU COLLOQUE PAR CLÉMENT BEAUNE, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EUROPÉENNES.....	149

OUVERTURE DU COLLOQUE PAR SABINE THILLAYE, PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

C'est avec une grande satisfaction que je déclare ce colloque ouvert.

Il y a urgence ; il y a espoir. L'avenir et les défis auxquels nous sommes confrontés dans une situation inédite exigent une évaluation honnête et des solutions innovantes. Tels sont les enjeux des discussions qui nous rassembleront au cours des deux prochains jours. Je souhaite que ce moment soit non seulement l'occasion de débattre d'Europe, mais également d'être force de propositions.

Ce colloque constituera l'une des principales contributions de notre assemblée à la conférence sur l'avenir de l'Europe. Proposée par la France et organisée par les institutions européennes, cette conférence doit permettre de réfléchir, partout sur notre continent, à ce que devra être l'Union européenne dans les années à venir. Ces débats seront fondamentaux et nous y prendrons notre part. L'Assemblée nationale ne doit jamais être un lieu clos, mais au contraire participer à la construction d'un espace public européen. Plusieurs États membres sont représentés, du nord au sud et de l'ouest à l'est. Ils sont représentatifs de toutes les sensibilités politiques.

Je remercie très sincèrement le président Jean-Louis Bourlanges et nos partenaires, à savoir la Fondation Robert Schuman et l'Institut Jacques Delors, représentés par leurs présidents respectifs, Jean-Dominique Giuliani et Enrico Letta, qui ont œuvré à mes côtés depuis plusieurs mois pour organiser cet événement. Je remercie l'ensemble des participants et intervenants aux différents débats.

Ces deux jours de travail doivent permettre de réfléchir ensemble aux grands enjeux qui vont déterminer l'avenir de l'Union européenne. Pour autant, nous ne souhaitons pas nous limiter aux constats. Nous espérons que les débats nous conduiront à dégager des solutions institutionnelles aux problématiques soulevées et nous comptons bien valoriser les différentes idées qui émergeront.

Nous avons identifié différentes problématiques pour lesquelles nous avons convié des spécialistes qui nous livreront leurs analyses et leurs propositions.

La première table ronde traitera des enjeux géopolitiques et nous amènera à nous demander si l'Europe est géopolitiquement marginalisée. Nous nous interrogerons sur la place que l'Europe peut et doit occuper dans un monde complexe

où semblent prédominer les deux grandes puissances que constituent la Chine et les États-Unis. Notre relation avec la Russie est également au centre de multiples débats. Dans ce contexte, comment l'Europe entend-elle défendre son modèle dans ces dynamiques géopolitiques et faire entendre sa voix ? Il appartiendra à cet atelier d'évaluer la légitimité des valeurs proprement européennes et la force du modèle européen. Celui-ci semble en effet faire face à l'émergence de nouveaux modèles, y compris à l'intérieur même de l'Union, avec des valeurs qui se présentent comme concurrentes.

Cet après-midi, nous traiterons des questions régaliennes et, en premier lieu, de la défense européenne, sujet d'une actualité brûlante. Comment celle-ci peut-elle se structurer ? Comment créer une boussole stratégique commune aux États membres ?

Ensuite, nous aborderons les enjeux démographiques, sous-estimés dans le débat public alors qu'ils s'avèrent essentiels pour de nombreuses politiques européennes et pour notre avenir. Nos invités analyseront la dynamique démographique européenne et ses implications, non seulement pour l'équilibre générationnel sur notre continent, mais également pour les politiques familiale et migratoire qu'il nous appartient de construire collectivement.

Enfin, nous étudierons la course scientifique et technologique qui impacte directement nos économies, autre sujet majeur dans la perspective de la transition écologique, l'une des principales priorités de l'Union européenne. Toutefois, la compétition scientifique et technologique fait rage dans le monde et déterminera les innovations susceptibles de nous permettre d'accéder à un monde plus durable. À quel niveau l'Union européenne se situe-t-elle dans cette course ?

Demain, les questions porteront plus spécifiquement sur l'agenda de la conférence sur l'avenir de l'Europe pour réformer les institutions européennes. La première table ronde réfléchira à l'opportunité de repenser le monde institutionnel européen. Les institutions européennes font en effet régulièrement l'objet de critiques sévères, jugées trop technocratiques, trop éloignées du terrain, trop peu démocratiques. Ces critiques sont-elles fondées ? Les améliorations apportées par le traité de Lisbonne sont-elles suffisantes ou faut-il encore progresser et dans quel sens ?

La seconde table ronde se focalisera sur trois urgences institutionnelles : la démocratisation budgétaire, les nouvelles compétences qui pourraient être attribuées à l'Union européenne et la place des parlements nationaux dans le système institutionnel européen.

En matière européenne, les positions adoptées par nos assemblées ne présentent aucun caractère contraignant et le gouvernement ne négocie pas avec un mandat clair du Parlement, contrairement à ce que nous constatons dans d'autres États membres. Sans instaurer un système impératif qui serait contraire à l'esprit des institutions de la V^e République, il est désormais nécessaire que le Parlement français soit mieux informé et de manière plus systématique sur l'avancement des négociations, leurs objectifs et leurs résultats. Il convient également que les positions qu'il défend soient mieux prises en compte par l'exécutif, ce qui est essentiel à la démocratisation des décisions européennes.

Clément Beaune, secrétaire d'État aux Affaires européennes, conclura nos travaux. Le ministre étant en mission officielle en Slovénie, il a enregistré son discours de clôture.

Chaque table ronde sera présidée par une personnalité qui organisera les débats et réagira aux interventions. Les débats seront nourris par les participants, experts reconnus sur les sujets abordés. Certaines tables rondes disposeront également de grands témoins qui apporteront leur expertise en fin de débat.

Par ailleurs, le public qui assiste à distance à cet événement pourra participer activement à ces échanges. En effet, une plateforme a été mise en place afin de recueillir l'ensemble des questions et remarques qui sera relayé par le président de chaque table ronde.

Ne craignons pas de nous atteler aux sujets clivants et de nous engager dans une discussion franche et sans idées préconçues.

Les actes de ce colloque constitueront une contribution de la commission des Affaires européennes et de ses deux partenaires, la fondation Robert Schuman et l'institut Jacques Delors, à la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Je vous propose d'écouter l'allocation de bienvenue enregistrée par le président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, sous le haut patronage duquel est organisé ce colloque.

ALLOCUTION DE BIENVENUE DE RICHARD FERRAND, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Mesdames, messieurs, je suis très heureux d'ouvrir ce colloque consacré à l'avenir de l'Union européenne. Le Parlement représente le point de ralliement de toutes les idées, expertises et analyses, qu'elles viennent du monde politique, universitaire ou associatif, qui nourriront la richesse des discussions au cours de ces deux jours de travail. Je salue donc cette initiative de la commission des affaires européennes et je remercie très sincèrement les intervenants qui ont accepté de venir débattre et soumettre leurs idées à la discussion collective.

Je me réjouis également que notre assemblée se saisisse de l'opportunité d'évoquer l'avenir européen et de faire émerger des pistes de solutions. Alors que les États membres de l'Union européenne s'efforcent de sortir ensemble de la crise qui nous frappe, il paraît d'autant plus indispensable d'amorcer dès à présent une réflexion approfondie sur le projet européen que, dès le 1^{er} janvier 2022, la France assurera la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne.

Le programme de ce colloque permettra d'aborder les grands enjeux qui se présentent à nous, la place géopolitique de l'Europe, la défense, la politique migratoire, les valeurs européennes, la transition écologique et la rénovation du système institutionnel européen. Le choix de ces thèmes reflète fidèlement les attentes des citoyens bien qu'ils les formulent différemment.

La pandémie a révélé un étonnant paradoxe. En effet, alors qu'il est généralement de bon ton de critiquer un trop grand interventionnisme européen dans nos vies quotidiennes, nous avons tous déploré, au cours de l'année dernière, une insuffisance d'Europe. L'Union européenne n'a jamais été aussi nécessaire qu'aujourd'hui, dans notre monde bouleversé par les crises globales. Elle a démontré la nécessité de son efficacité durant les mois difficiles que nous avons traversés et que nous traversons encore, notamment sur le plan sanitaire et dans le domaine économique.

En effet, l'Europe de la santé n'existait pas avant la crise et chacun a constaté à quel point elle a fait défaut face aux défis sanitaires. Une coopération européenne plus approfondie ouvrirait des potentialités considérables pour la santé de tous : la constitution d'une réserve d'urgence de matériels médicaux, une plus grande disponibilité des médicaments stratégiques, etc.

Par ailleurs, l'accord intervenu l'été dernier sur le plan budgétaire présente un caractère inédit. En quelques semaines, les États membres ont, pour la première fois, décidé d'un investissement commun, donc d'un endettement commun, et l'Union européenne est parvenue à définir le plan de relance le plus ambitieux de notre histoire commune. Nous avons scellé notre destin à celui de nos voisins afin d'emprunter en commun pour lutter contre une crise commune. Cette solidarité européenne qui nous honore a marqué l'histoire et restera dans les mémoires. À cet égard, je me félicite de l'adoption par l'Assemblée nationale, dès le mois de janvier dernier, du projet de loi autorisant l'approbation de la décision européenne relative aux ressources propres. Dans cette crise, l'Europe a ainsi mesuré sa capacité d'adaptation et toute la force de sa méthode de travail. L'écoute mutuelle et une décision fondée sur un consensus dynamique tout en préservant nos valeurs fondamentales constituent des exemples pour l'avenir.

Ce colloque représente un moment de dialogue et d'échanges qui doit nous permettre de saisir l'urgence des défis communs que nous devons affronter et surmonter, tout en identifiant les solutions possibles. L'isolement entraînerait notre affaiblissement. Sur tous ces sujets, nous devons agir ensemble, de façon coordonnée. À défaut, nous agirions trop peu et trop tard.

Il nous appartient d'améliorer notre coordination dans le domaine de la recherche de manière à renforcer ce pilier de notre modèle économique européen. « Horizon Europe » constitue ainsi l'un des programmes européens les plus précieux, tirant parti de l'ensemble des découvertes européennes et permettant à chaque chercheur de trouver des financements pour innover. L'Union peut encore progresser dans ce domaine pour constituer des pôles d'excellence européens, investir dans l'intelligence artificielle, favoriser la libre circulation des chercheurs et soutenir les projets à forte innovation.

Nos concitoyens sont conscients que les défis en matière environnementale ne se posent pas uniquement à la France, mais nécessitent une action coordonnée. Seule l'action européenne permettra d'agir efficacement contre les menaces pesant sur la biodiversité, le climat, la pollution atmosphérique. Le pacte « Vert pour l'Europe », projet ambitieux présenté par la présidente von der Leyen, constituera la pierre angulaire des politiques européennes. Il rendra l'ensemble de nos actions compatibles avec nos objectifs climatiques. Notre avenir est en jeu et l'Europe est profondément engagée dans ce domaine vital pour nous tous.

Nos concitoyens attendent de l'Europe qu'elle les protège. Il n'y a pas de projet européen sans protection et défense commune. Ces dernières années d'instabilité géopolitique ont conduit à une prise de conscience rapide au sein des

États membres. Nous devons nous en réjouir et, surtout, continuer dans cette voie afin de créer une Europe souveraine et autonome, une Europe qui fasse ses propres choix sur la scène internationale et qui prenne véritablement son destin en main.

Enfin, l'Europe a aussi besoin de rénover son système institutionnel. Nous avons déjà beaucoup progressé dans l'amélioration du fonctionnement démocratique de l'Union, mais nous devons poursuivre dans cette direction, car l'Europe est parfois encore perçue comme insuffisamment démocratique. Il nous appartient de bâtir une démocratie européenne toujours plus forte, plus proche et plus efficace. Dès lors, il est nécessaire de réfléchir à la place réservée aux parlements nationaux dans le système institutionnel européen, car les parlementaires ont indéniablement un rôle européen qu'il convient de faire connaître et de renforcer.

Chacun d'entre nous doit se saisir de la conférence sur l'avenir de l'Europe, lancée la semaine dernière, afin d'obtenir des avancées concrètes et d'en suivre la mise en œuvre et l'application. Cette conférence nous offre une occasion exceptionnelle de réfléchir, de proposer tous ensemble un autre avenir européen commun. La participation active des citoyens à cet exercice délibératif représente une exigence fondamentale pour se réapproprier le projet européen. L'Assemblée nationale sera très attentive à ce que la présidence française du Conseil de l'Union européenne soit un rendez-vous démocratique majeur pour donner corps aux propositions qui auront émergé.

Chaque citoyen peut également participer à ces deux jours de colloque au travers de plateformes numériques et j'incite les personnes intéressées à utiliser pleinement ces outils.

Le chemin européen est parfois difficile, mais tellement nécessaire. Dans un monde en proie à des crises multiples, l'Europe est un espoir. Elle nous montre que de la réflexion collective naissent les idées qui forgeront notre destin européen, comme celui des générations futures. Suivons l'écrivain allemand Thomas Mann qui, dans son essai intitulé *Cette guerre*, en 1939 déjà, décrivait ainsi le projet européen : « Un système fécond entre liberté et responsabilité mutuelle, entre culture du caractère national et égalité sociale ». Ce programme de travail n'a rien perdu de son actualité et il doit nous permettre de tracer ce chemin européen dont nous avons tant besoin, dont nous avons tant envie.

Mesdames, messieurs, je vous remercie sincèrement pour votre engagement et je vous souhaite des débats nourris fructueux pour dessiner une partie de ce schéma européen.

L'UNION EUROPÉENNE À L'HEURE DE LA RÉVOLUTION COPERNICIENNE

TABLE RONDE : L'EUROPE EST-ELLE GÉOPOLITIQUEMENT MARGINALISÉE ?

Pascale Joannin, directrice générale de la fondation Robert Schuman.

Nous entamons nos travaux par la question géopolitique, une des priorités affichées par la Présidente de la Commission Ursula von der Leyen, qui veut faire de l'Europe une Europe géopolitique.

J'ai auprès de moi Sylvie Bermann, ambassadeur de France, qui a exercé ses fonctions à Moscou, à Pékin et à Londres. Nous allons donc parler de la Russie, de la Chine et du Royaume-Uni, qui a quitté l'Union européenne en 2020.

Également à mes côtés Bernard Guetta, député européen, que beaucoup connaissent pour sa longue expérience de journaliste géopolitique, Daniela Schwarzer, directrice de la DGAP, un *think tank* allemand, en duplex de Berlin et, enfin, Josep Borrell, vice-président de la Commission et Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – il est donc en charge des questions de géopolitique à la Commission européenne et il est en liaison depuis Bruxelles.

L'Union européenne n'est pas un État mais une union de 27 États. Nous avons fêté l'année dernière le soixante-dixième anniversaire de la déclaration fondatrice de Robert Schuman le 9 mai 1950 et, dans un mois, le 18 avril, nous fêterons le soixante-dixième anniversaire de la signature du premier traité européen, le traité de Paris. En soixante-dix ans d'existence, nous avons évolué au-delà des espérances des pères fondateurs sur la scène politique internationale, qui était à l'époque centralisée autour de l'Union soviétique et des États-Unis. L'Europe était à reconstruire avec nos adversaires d'hier et, notamment, l'Allemagne. Notre continent jouit désormais d'un certain nombre d'atouts. Nous sommes devenus une puissance économique mondiale. L'Union européenne s'est développée au-delà de ce que l'on pouvait espérer après la destruction et la ruine en 1945. Notre PIB figure parmi les plus élevés au monde avec les États-Unis. Nous sommes une puissance commerciale de premier plan. Je rappelle que l'Union possède une compétence propre dans ce domaine. Divers accords commerciaux de libre-échange ont été signés par l'Union

européenne et d'autres sont en cours de négociations. Nous vivons dans un monde où les distances ont été raccourcies – même si malheureusement, les conditions sanitaires nous empêchent d'être tous réunis physiquement ce jour. Enfin, la monnaie unique constitue une force importante pour l'Union européenne. L'euro est devenu en vingt ans la deuxième monnaie la plus utilisée au niveau international derrière le dollar américain.

Nous avons encore quelques faiblesses en matière de défense mais une autre table ronde sera consacrée aux questions de défense cet après-midi. Nous pourrions évoquer le sujet ce matin mais ce ne sera pas la question centrale de nos échanges.

Nous devons relever un certain nombre de défis dans un monde qui est devenu global et avec des acteurs toujours présents comme les États-Unis. Un nouveau Président a été élu outre-Atlantique ; il a fait parler de lui ce matin à travers ses déclarations à l'égard de son homologue russe. Un duopole semblait se constituer entre les États-Unis et la Chine et l'on pouvait s'interroger quant à la place de l'Europe en tant que troisième acteur mondial. Nous devons également composer avec nos plus proches voisins, comme la Russie que je viens d'évoquer ou la Turquie, qui n'est pas toujours tendre avec l'Europe. Enfin, notre voisin du sud, l'Afrique, est un continent à part entière et qui n'est séparé de l'Europe que par un détroit de 14 kilomètres. Nous sommes confrontés à des enjeux démographiques, la population européenne ayant tendance à décliner et celle de l'Afrique à augmenter fortement. Je n'oublie pas bien entendu le Royaume-Uni, qui est devenu notre proche voisin depuis son départ de l'Union européenne et qui envisage de s'affirmer sur la scène internationale (en matière de défense, de commerce, etc.).

Nous avons les moyens de relever ces défis et l'objet du débat de ce jour est de voir comment.

Sylvie Bermann, ambassadeur de France, présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Ayant été en poste à Pékin et à Moscou, j'y ai eu une vision différente de l'Europe dans ces deux capitales. Vous avez évoqué le poids commercial de l'Union européenne, qui était considéré comme un géant économique mais comme un nain politique. Les puissances ne sont pas uniquement géopolitiques, comme à l'époque de l'Union soviétique, elles sont aussi géo-économiques. C'est ce qui fait la puissance de la Chine.

Nous avons eu récemment une illustration de la différence de la vision de l'Europe entre la Russie et la Chine. Pour la Chine, l'Union européenne a plutôt été un allié contre ses ennemis traditionnels qu'ont été l'Union soviétique, puis les États-

Unis, si bien que les Chinois ont été prêts à lui accorder des concessions. L'accord d'investissement conclu en fin d'année a suscité de nombreuses réactions négatives, d'aucuns dénonçant le non-respect des droits de l'homme en Chine. La problématique des Ouïgours est tout à fait réelle mais les Européens ont malgré tout intérêt à être des partenaires de la Chine. J'étais encore à Pékin lorsque nous avons commencé à négocier cet accord. Aux yeux des Européens, le marché chinois était trop fermé, et ils aspiraient à davantage de réciprocité dans les échanges commerciaux. La Chambre de commerce européenne de Pékin, qui était très active, avait formulé un certain nombre de propositions qui avaient été refusées par les Chinois. Des concessions ont finalement été obtenues juste avant l'élection de Joe Biden : ouverture du marché (automobile, télécommunications, etc.), fin des transferts obligatoires de technologies, davantage de transparence sur les aides d'États. Il ne faut donc pas avoir une vision trop idéologique de cet accord : ses conséquences positives pour l'Union européenne doivent être prises en compte. Il nous reste deux ans de négociations avec la Chine avant la ratification, et le rôle du Parlement européen sera très important à cet égard.

L'administration américaine souhaitait que la conclusion de cet accord soit reportée. Mais jamais les Américains ne nous ont attendus avant de conclure leurs propres accords avec la Chine. D'ailleurs, les demandes des chambres de commerce européenne et américaine à Pékin étaient convergentes.

L'approche de la Commission européenne vis-à-vis de la Chine n'est plus « naïve ». Une stratégie européenne a été définie à l'égard de ce partenaire et ce concurrent, notamment sur le plan du changement climatique, mais également à propos de la coopération avec l'Afrique, qui est pour nous fondamentale.

C'est la fin de la naïveté vis-à-vis de la Chine mais aussi vis-à-vis des États-Unis. Même en dehors de la France, l'idée d'un retour au leadership américain ne suscite guère l'enthousiasme, et l'Union européenne tient à ce que ses choix en matière commerciale ne lui soient pas dictés, comme c'est le cas des sanctions extraterritoriales, au nom de l'hégémonie du dollar. Nous devons utiliser de plus en plus l'euro dans les transactions. Ce ne sera certainement pas suffisant mais ce sera toujours un progrès.

Concernant la Russie, nous avons plutôt affaire à une puissance géopolitique selon un modèle assez proche de l'Union soviétique. Vladimir Poutine est un Soviétique. Il considère que la puissance s'acquiert par la force militaire plus que par le poids économique. L'économie russe se porte moins bien mais n'est pas aussi dégradée que ce que l'on pourrait penser dans la mesure où le pays dispose de trois ans de réserves.

Pour Moscou, l'Union européenne n'est pas une entité indépendante mais est un sujet américain. C'est aussi la raison pour laquelle la Russie a cherché à humilier l'Europe au moment de la visite de Josep Borrell. Il est important à mes yeux de conserver des relations avec notre grand voisin russe mais l'expulsion de trois diplomates européens le jour même de cette visite démontre un mépris total à notre égard. Le Président de la République avait raison dans son approche à Brégançon. La gestion de l'affaire Navalny est désastreuse, ce qui conforte le discours de ceux qui ne voulaient pas d'une politique de dialogue avec la Russie. Or une telle politique est de la diplomatie et le contraire serait la négation de toute diplomatie.

Quant au Royaume-Uni, son départ représente une amputation pour l'Union européenne, en termes économiques et aussi d'influence. Aux yeux de Moscou, Pékin ou Washington, l'Europe était animée par ces trois grandes puissances que sont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Nous l'avons vu à travers l'EU 3 sur l'Iran. Le Royaume-Uni essaie de transformer le *Brexit* en succès, une démarche compliquée compte tenu de sa rupture délibérée avec l'Union européenne, qui est vécue comme un divorce et alimente encore beaucoup d'acrimonie. Dans sa stratégie en matière de sécurité, dix lignes sont consacrées à l'Union européenne et tout le reste porte sur la région indo-pacifique, où je doute pourtant que le Royaume-Uni fasse le poids.

En conclusion, il est important à mes yeux que l'Union européenne soit exemplaire. Deux membres ne sont pas des exemples parfaits de démocratie et nous devons donc essayer de régler nos propres problèmes avant de critiquer les autres pays.

La solidarité européenne semblait une bonne idée pour la vaccination mais la réalisation est catastrophique, si bien que Londres saisit l'occasion pour vanter les mérites d'un retour à la pleine souveraineté britannique. Ce discours trouve un écho dans certaines capitales européennes, qui tendent à approuver la décision du *Brexit* alors que jusqu'à présent la solidarité avait prévalu.

À la fin du mandat de Donald Trump, Xi Jinping et Vladimir Poutine étaient plus populaires en Afrique que les dirigeants américains ou européens. Nous devons donc être très présents dans cette région.

Pascale Joannin. Nous sommes en relation avec Daniela Schwarzer, qui dirige le Conseil allemand des relations extérieures, un institut de réflexion rattaché au ministère allemand des Affaires étrangères. L'Allemagne, en matière de diplomatie, adopte parfois des positions plus rigoureuses que la France ou le Royaume-Uni. J'aimerais que vous nous précisiez cela.

Daniela Schwarzer, directrice du Conseil allemand des relations extérieures (DGAP). J'aimerais vous livrer le fruit de ma réflexion sur la manière dont nous pourrions faire de l'Union européenne un acteur géopolitique et géo-économique plus puissant. Ce débat est d'autant plus urgent que des tensions se développent dans le monde.

Tout d'abord, nous sommes les témoins au quotidien d'une compétition de pouvoir entre les États-Unis et la Chine, qui a tendance à s'accélérer malgré l'arrivée au pouvoir de Joe Biden.

Nous assistons parallèlement à une compétition systémique, qui n'a pas lieu simplement entre les continents et les États, mais au sein même des pays européens. Les systèmes autoritaires utilisent les nouvelles technologies pour accroître leur pouvoir en interne mais également pour étendre leur sphère d'influence à l'étranger. Nos sociétés européennes doivent se montrer résilientes à cet égard.

Je note également que la révolution technologique est particulièrement rapide, et qu'elle est porteuse d'enjeux de compétitivité pour les Européens. Comment pouvons-nous accroître notre niveau d'autonomie dans le domaine de la défense mais aussi en termes de technologie ? Nous voyons que nous n'atteindrons pas cet objectif seuls et que nous devons travailler avec nos alliés, et notamment les États-Unis. Nous devons avoir une vision très claire du risque que représentent pour nous la Chine – et la Russie.

Nous devons être conscients de l'urgence des crises qui émergent dans notre voisinage, que ce soit au sud ou à l'est. Si l'Europe ne joue pas un rôle stabilisateur dans ces régions, elle devra faire face à des mouvements migratoires de grande ampleur. Les relations entre l'Allemagne et l'Afrique, notamment, ne sont pas très développées. L'Europe doit être plus présente dans ces régions. Nous avons des points de convergence entre la France et l'Allemagne mais nos visions diffèrent quelquefois quant à l'urgence de la situation et à la réponse politique à apporter. Il importe donc d'analyser la situation en commun et trouver un accord sur la conduite à tenir. L'Union européenne est un théâtre important de dialogue à cet égard. Le Haut représentant a un rôle essentiel à jouer pour que les priorités d'action soient définies d'un commun accord. Il reste encore du chemin à parcourir à ce niveau.

Nous faisons face à des menaces en provenance de la Russie ou de la Chine mais nous ressentons aussi de plus en plus des menaces en interne.

Nous devons également identifier des sources de financement pour la mise en œuvre des actions prioritaires, dans le domaine de la défense mais également dans

celui de la politique économique, ce qui inclut la politique commerciale extérieure mais également la politique industrielle interne.

Le travail pour augmenter le poids de l'Union européenne commence à l'intérieur de celle-ci. Nous devons nous appuyer sur la consolidation de la zone euro ainsi que du marché intérieur. Sans incarner la fin de la globalisation, l'autonomie européenne jouera un rôle important.

En conclusion, les dirigeants européens ont une vision claire des défis internationaux et simultanément, ils perçoivent la nécessité de consolider l'Union européenne afin que cette dernière puisse pleinement jouer son rôle sur la scène internationale. Comment peut-on réformer le multilatéralisme dans un contexte de compétition systémique globale ?

Pascale Joannin. Une table ronde permettra cet après-midi d'approfondir les questions liées à la technologie. L'Europe a clairement manqué la première révolution numérique mais nous avons les moyens de saisir les opportunités futures.

J'ai donc compris de votre intervention, Daniela, qu'il était important de renforcer l'Union européenne en interne avant de pouvoir consolider son image à l'extérieur. Bernard Guetta, comment peut-on répondre à cette question ?

Bernard Guetta, député européen. J'aimerais tout d'abord revenir à la question centrale de notre table ronde : sommes-nous ou non marginalisés ? L'immense majorité des citoyens européens le ressent, ce qui est tout à fait logique, car il fut un temps où le soleil ne se couchait jamais sur l'empire de Charles Quint et où la France et la Grande-Bretagne étaient les deux premières puissances mondiales. Il fut un temps – heureusement révolu – où les conflits européens s'étendaient à l'échelle mondiale (dont deux fois au XX^e siècle). Les empires ne sont plus européens aujourd'hui et la conflictualité européenne, qui s'est fortement réduite, n'est plus une cause de conflictualité mondiale. Telle est la réalité et dans bien des cas nous ne pouvons que nous en réjouir.

Il faut d'autant plus s'en réjouir qu'il est faux de penser que nous pèserions moins qu'auparavant sur la scène internationale. L'Union européenne reste la deuxième puissance économique mondiale, même si la Chine pourrait lui ravir prochainement cette place. Quoi qu'il en soit, l'Union européenne demeurera pour encore de nombreuses années parmi les trois premières puissances économiques mondiales.

Le marché européen est tellement incontournable que les normes industrielles européennes tendent à s'imposer bien au-delà de nos frontières.

L'Europe donne le ton – et nous pouvons nous en féliciter – en matière de lutte contre le réchauffement climatique. En tant que vice-président de la commission des Droits de l'homme, je peux affirmer que l'Union européenne demeure le phare incontournable de la lutte pour les libertés qui luit dans la nuit de toutes les victimes des régimes dictatoriaux. Lorsque le Parlement se saisit d'une question de violation des droits de l'homme – et je lui suis reconnaissant de le faire assez souvent – son avis est immédiatement entendu. Les ambassadeurs des pays concernés assiègent littéralement nos bureaux, ce qui témoigne de l'importance de l'opinion européenne dans le monde.

Nous sommes sujets à une forme de marginalisation mais la réalité nie cette impression de marginalisation et impose une importance nouvelle des pays européens à la surface du globe.

Le phénomène est d'autant plus marquant que l'on constate une volonté de plus en plus marquée d'existence politique au sein de l'Union européenne. J'ai été frappé, à mon arrivée au Parlement européen il y a deux ans, de voir que les tabous sur la défense européenne et sur la politique industrielle étaient largement tombés. Je ne prétends pas que nous serions tous d'accord sur la défense européenne, ni sur les politiques industrielles à mener. Ces sujets seront l'objet de joutes phénoménales mais elles le seront parce que les tabous sont tombés et que ces sujets pourront enfin être abordés.

Cela étant, l'Union européenne pourrait devenir – mon ami Hubert Védrine a raison de s'en inquiéter – une grosse confédération helvétique. C'est une possibilité, effectivement. Ce serait un danger à mes yeux – vision qui n'est pas partagée par tous. Je pense que nous pouvons parer la menace car les enjeux internationaux nous imposeront de jouer un rôle actif pour apaiser les tensions internationales, avec des situations chaotiques au sud et divers dangers à l'est, et dans un contexte de mise en retrait de notre allié américain.

Pour exister sur la scène internationale, trois priorités s'imposent à nous. En premier lieu, nous devons – enfin – faire converger nos systèmes économiques, sociaux et fiscaux, en passant de la règle de l'unanimité à la majorité – fût-elle qualifiée. Cet objectif est absolument prioritaire pour continuer d'exister dans le domaine industriel. C'est une nécessité urgente et absolue.

La deuxième nécessité est d'affirmer une politique industrielle commune. Je ne m'aventurerai pas à en dessiner les contours, ni même à suggérer des pistes aujourd'hui, car mon intervention deviendrait alors bien trop longue et car d'autres tables rondes s'intéresseront à ces questions.

Enfin, en tant que membre de la commission des Affaires étrangères, je pense que nous devons conclure des accords de stabilité et de coopération sur le modèle de l'accord d'Helsinki avec la Fédération de Russie, l'autre grand pilier du continent européen. Aboutir à de tels accords ne signifie pas que nous ferions abstraction du régime politique russe actuel. Lorsque nous avons signé les accords d'Helsinki, nous n'approuvions absolument pas le régime communiste de l'époque, et nous ne cautionnerions pas davantage le régime de Vladimir Poutine ou de quelqu'un qui lui succéderait en reprenant sa politique en signant un nouvel accord. Un équilibre avec la Russie doit être retrouvé afin d'éloigner le spectre de la guerre qui pèse sur le continent à cause des conflits entre ses deux piliers principaux. Ensemble, ces deux piliers pourraient devenir un acteur incontournable sur la scène internationale, et l'image de l'empire de Charles Quint redeviendrait d'actualité. Nous repousserions les limites de notre zone d'influence bien au-delà des frontières de l'Empire romain qui avait établi son emprise sur toute la *Mare Nostrum* (la mer Méditerranée). Nous l'avons déjà fait au nord, c'est en partie le cas à l'est également, et cela reste à faire vers le sud en priorité. J'ai en tête des accords de coopération beaucoup plus poussés qu'actuellement entre l'Europe et l'Afrique, ce qui est malheureusement plus facile à dire qu'à faire.

Pascale Joannin. Nous allons entendre le Haut représentant en charge de la politique étrangère. Comment pensez-vous que l'Europe puisse défendre ses intérêts et étendre son influence sur la scène internationale ? Merci d'ailleurs de vous exprimer en français !

Josep Borrell, vice-président de la Commission européenne, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Je ferai de mon mieux, car le français est malheureusement de moins en moins parlé à Bruxelles... Merci de m'avoir invité à cette table ronde. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt les déclarations des autres intervenants et j'aimerais y réagir au cours de mon intervention. Je ne pourrai malheureusement pas participer à l'intégralité de la table ronde. Les intervenants ont montré, par la qualité de leur analyse, qu'ils étaient de fins connaisseurs de la géopolitique.

La politique étrangère est encore une prérogative exclusive des États membres. La politique étrangère commune européenne est donc la résultante des politiques des États, et il existe encore d'importantes divergences entre elles. Le rôle des parlements nationaux est important à cet égard, et je me réjouis de participer à un événement organisé par l'un d'entre eux. Je sais que la vision européenne ne pourra pas se réaliser sans un engagement des citoyens de tous les pays. La France joue par ailleurs un rôle très important dans le domaine de la politique extérieure et de la sécurité commune. Elle siège au Conseil de sécurité des Nations Unies, dispose

de l'arme nucléaire, et sa capacité à agir à l'extérieur de nos frontières est peut-être sans équivalent depuis le départ du Royaume-Uni. Les citoyens français sont conscients que l'inverse est également vrai, et que la France ne pourra continuer à exercer une influence importante dans le monde qu'à travers une politique étrangère et de sécurité européenne qui soit réellement commune. La France, comme l'Allemagne, est un pays trop petit pour jouer un rôle significatif dans le monde. D'ailleurs, pour la France, la construction européenne a joué le rôle de démultiplicateur de sa puissance.

Je devrai malheureusement vous quitter pour une affaire en lien étroit avec le débat qui nous occupe, une opération navale menée au niveau européen et à laquelle la Marine française participe activement. Le but de cette opération est de faire respecter l'embargo sur les livraisons d'armes en Libye. La gestion de la crise libyenne n'a pas été une expérience brillante, et l'Union européenne a été victime de ses divisions internes, la vision française s'opposant notamment à la vision italienne. La situation est encore plus complexe à présent que des intérêts turcs et russes sont représentés en Libye et qu'ils sont même prédominants. Charles Quint n'aurait sans doute guère apprécié que la Libye devienne un poste avancé des Russes et des Turcs juste en face de la Sicile et de l'Italie et ce n'est pas non plus notre cas. L'opération Irini a pour but d'intervenir de manière coordonnée au large de la Libye. La Libye est un bon exemple de marginalisation politique de l'Europe à ses propres portes, situation que nous devons à nos divisions internes. Nous ne sommes pas marginalisés partout dans le monde mais, dans certaines zones géographiques, nous le sommes bel et bien, et le risque de généralisation existe. Si cela se produit, nous en serons les responsables car nous n'aurons pas su nous coordonner.

Le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace vers l'Asie. Le développement spectaculaire de la Chine a changé le monde. Nous n'avons pas d'autres exemples historiques de pays qui, en quarante ans, auraient connu un développement aussi fulgurant, faisant sortir 600 millions de personnes de la pauvreté. La Chine était considérée comme un pays pauvre et arriéré et le voici à la pointe de la technologie. C'est donc dans la zone indo-pacifique que se joue l'avenir du monde économique.

Nous avons perdu la première place au niveau mondial et nous sommes sur le point de perdre la seconde. Nous utilisons aujourd'hui une technologie américaine avec Zoom et lorsque nous utilisons des technologies européennes, il n'y a pas toujours moyen de s'entendre. Nous devons prendre garde à ne pas rater le train des prochaines révolutions technologiques. Les Chinois l'ont très bien compris : ils n'ont pas saisi celle de la machine à vapeur et ils se sont retrouvés marginalisés et humiliés pendant quasiment deux siècles. Ils ne souhaitent pas revivre une telle expérience et

c'est à notre tour de nous réveiller car nous ne sommes plus aussi innovants qu'auparavant.

Le développement de relations économiques avec la Chine ne s'accompagnera pas d'une évolution du système économique chinois. Ceux qui le pensaient, notamment lorsque la Chine a intégré l'OMC, ont certainement été déçus. Bien au contraire, la Chine a pris de l'assurance, et elle se sent de plus en plus forte de par son poids économique. Elle tend à devenir une superpuissance géopolitique, ce que les Américains ont bien compris, car ils cherchent à étendre leur zone d'influence autour de l'océan Pacifique. Le rideau de fer n'est plus un problème pour eux, la ligne de conflit se situe désormais dans cette nouvelle zone. L'Europe n'est plus non plus perçue par les Américains comme une solution à leurs problèmes, et l'arrivée au pouvoir de Joe Biden n'y changera rien, même si naturellement le climat des relations avec l'Europe et la Chine évoluera. L'Europe ne vivra pas une lune de miel avec les États-Unis : il s'agira pour elle de défendre ses intérêts quand ils ne sont pas convergents. Je suis un ardent défenseur de l'accord avec la Chine, même s'il fait l'objet de nombreuses critiques.

D'aucuns dénonceront le fait que cet accord aurait été conclu pour préserver les intérêts industriels de certains pays. C'est peut-être vrai mais le fait de conclure un accord avec la Chine sans avoir besoin de recueillir l'aval des Américains est positif à mes yeux.

Les États-Unis se désengagent de l'Europe, et ce depuis l'administration Obama, ce dernier ne nous ayant pas beaucoup accordé d'attention. Ce désengagement se poursuivra naturellement, et nous devons être capables de gérer la nouvelle montée en puissance des descendants de l'Empire russe et de l'Empire ottoman. Charles Quint a en son temps combattu les Turcs à de nombreuses reprises. La Russie et la Turquie se prévalent de leur passé impérial pour justifier des interventions de plus en plus actives dans notre voisinage, tout en s'opposant de manière croissante aux règles du jeu multilatéral et aux valeurs européennes, qui prônent la démocratie et le respect des libertés et droits humains fondamentaux. C'est ce qui contraint nos relations avec ces pays. Lorsque vous effectuez une visite à Moscou ou à Ankara, vous encourez des « problèmes » si vous évoquez ces sujets. Ils nous répliquent alors que nous n'avons pas de leçons à leur donner. Nous ne pouvons pas forcer les Chinois, les Russes ou les Turcs à changer de point de vue.

Ces nouveaux empires sont prêts à recourir à la force militaire si nécessaire. Ils font parfois appel à des organisations paramilitaires mais même si des uniformes de l'armée de ces pays ne sont pas présents sur le champ de bataille, leur présence n'en est pas moins manifeste. Combien de paramilitaires ou de mercenaires à la solde

des Russes ou des Turcs sont présents en Libye ? L'Europe n'est pas capable de déployer des moyens semblables. Ces pays excellent également dans le combat idéologique pour faire évoluer les opinions, ce qu'ils combinent avec des cyber-attaques. Nous ne pouvons, ni ne voulons, avoir recours à de tels expédients. Nous nous basons sur nos forces armées, nous n'avons pas intégré toutes les formes de guerre modernes (influence des esprits et attaques informatiques) et nous ne pouvons pas imposer nos règles à ceux qui ont décidé de ne pas s'y conformer. Nous risquons alors de voir le scénario syrien se reproduire, où les Turcs et les Russes ont réglé le conflit par un accord entre eux sans participation de l'Europe. Nous avons passé des années en Europe à répéter qu'aucune solution militaire n'était envisageable en Syrie mais il y en avait bien une, même si c'était une forme de solution que nous voulions nier. La « solution » a été trouvée par la Russie et la Turquie, qui ont décidé d'intervenir militairement. Je viens d'un pays, l'Espagne, qui a été martyrisé par une guerre civile. Celle de Syrie a été beaucoup plus intense encore. Dès lors que Barack Obama a exclu toute intervention militaire en Syrie, les autres pays européens ont reculé. Cela montre que nous ne sommes pas capables d'agir comme une puissance à part entière.

Nous avons vécu un épisode similaire avec la guerre dans le Haut-Karabagh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. On a critiqué notre passivité mais que pouvions-nous faire ? Les Russes avaient déjà déployé trois mille hommes sur place pour assurer le cessez-le-feu et une fois encore, un accord a été conclu où la Turquie était impliquée mais pas l'Union européenne. Pourtant, la France faisait partie du groupe de Minsk qui avait abouti à un premier arrêt du conflit.

Ces évolutions inquiétantes sont-elles la marque d'un destin incontournable pour l'Europe ? Non, à condition de prendre en charge notre propre avenir. Si nous n'agissons pas, nous serons *de facto* marginalisés.

Nous sommes toujours un acteur économique mondial, et nous avons un pouvoir normatif global car nous sommes toujours à la tête du développement technologique dans certains domaines, mais les entrepreneurs européens qui investissent en Russie vous diront que les normes chinoises tendent à s'imposer dans le pays. Une guerre des normes est susceptible de déboucher sur une guerre commerciale. Ce qui se produit en Russie pourrait se reproduire sur d'autres marchés.

Notre puissance dépendra de notre puissance militaire, qui est trop faible et trop divisée, et de notre puissance économique, commerciale et monétaire. Tout le monde appelle à généraliser l'utilisation de l'euro mais encore faut-il s'en donner les moyens. Nous n'avons pas une politique de change qui conviendrait à tous les pays européens.

Nous devons développer notre autonomie stratégique, à commencer dans le domaine économique, et c'est l'objet de la nouvelle stratégie commerciale que nous sommes en train de mettre en place.

Je peux cependant vous confier que les termes « autonomie » et « stratégie » sont sujets à de nombreuses divisions au sein de l'Union européenne.

Nous souhaitons relancer les relations transatlantiques. Un calendrier ambitieux a été dévoilé en décembre. Les premiers échanges sont plutôt encourageants, les États-Unis ayant réintégré l'accord de Paris et étant associés au projet Covax. J'espère qu'ils rejoindront l'accord nucléaire avec l'Iran. Rien que cela contribuera à fortement apaiser le climat, en réduisant la menace nucléaire iranienne. Je citerai également l'accord visant à apaiser le conflit entre Airbus et Boeing, qui aura des conséquences sur d'autres secteurs économiques européens (à commencer par l'agriculture espagnole).

Nous avons bien conscience qu'un simple retour en arrière n'est pas envisageable, et que l'Europe devra faire des efforts pour maintenir sa capacité à intervenir dans son voisinage. L'action de la France doit être saluée dans ce domaine, et elle mérite d'être épaulée, mais tous les 27 États membres que je suis censé coordonner ne partagent pas ma vision.

Il ne s'agit pas de nous détacher des États-Unis mais au contraire de renforcer notre alliance, dans un contexte où les Américains ne veulent plus financer la défense de l'Europe. Sur ce point, je ne donne pas complètement tort à Donald Trump, même si son mode d'expression était parfois excessif. Nous autres Européens, nous étions accoutumés à vivre sous le parapluie protecteur américain. Certains ne veulent pas y renoncer, et sont donc fermés à d'autres options. Pourquoi à leurs yeux devrions-nous acquérir une autonomie stratégique ? L'histoire pousse certains États membres à raisonner de la sorte.

Nous devons collaborer avec d'autres démocraties dans le monde qui pourraient partager nos valeurs. Nous devons fonder un nouveau multilatéralisme qui repose sur les droits humains fondamentaux. Ces derniers n'ont pas toujours été au centre de notre volonté géopolitique, comme en témoigne notre passé esclavagiste.

Si nous n'affichons pas notre puissance, nous ne pourrions pas contrer les régimes autoritaires, ni imposer nos normes dans une bataille technologique cruciale – si l'opinion publique ne la perçoit pas comme telle, c'est bien le cas des décideurs.

Nous devons aussi lutter contre la crise écologique, avec la dérive climatique et l'effondrement de la biodiversité. La santé doit devenir un bien public

mondial. Nous étions censés garantir un accès universel au vaccin mais la réalité est toute autre. Cela me rappelle l'épisode de la pénurie de masques. Nous sommes en situation de faiblesse face aux pays qui sont à même de fournir des vaccins aux pays moins développés comme la Chine ou la Russie.

Enfin, s'agissant de l'Afrique, je pense que son développement économique sera un événement tout autant que l'a été celui de la Chine et plus largement de l'Asie au cours du siècle dernier. Comment nos relations évolueront-elles avec l'Asie du Sud-est et l'Amérique Latine ? Alors que nous débattons à n'en plus finir avec ces pays, les Chinois prennent position massivement en Amérique Latine. Les Chiliens ont très explicitement fait comprendre que si nous n'étions pas présents, les Chinois prendraient le contrôle de leur économie.

Même si l'Europe est toujours au centre des mappemondes, le centre géopolitique du monde s'est déplacé vers l'Asie. Nous avons perdu graduellement notre influence sans nous en rendre compte, et pourtant c'est nous qui avons transféré nos activités productives en Asie, ce qui a provoqué un changement géopolitique mondial.

Nous avons essentiellement construit l'Union européenne pour mettre fin aux conflits intra-européens mais pas dans une optique de représentation sur la scène internationale. À l'époque de la fondation européenne, la globalisation n'existait pas et la géopolitique mondiale était centralisée autour de la Guerre froide. L'Union européenne doit devenir aujourd'hui une entité géopolitique à part entière pour continuer à exister vis-à-vis du reste du monde. Cela commence par une politique extérieure commune, qui n'a pas corps car l'historique de chaque pays est différent. Je suis bien placé pour voir que notre position s'affaiblit par rapport à la Turquie ou la Chine. Mais pour pouvoir réagir, il faut aboutir à une analyse commune, ce qui n'est pas évident sachant qu'un Polonais aura toujours une vision différente de la Russie par rapport à d'autres États membres.

Nous sommes freinés par le fait que la politique étrangère est une prérogative des États membres et que les décisions doivent être prises à l'unanimité. Ce serait infiniment plus simple si nous pouvions recourir à la majorité qualifiée ! Mais ce n'est pas pour demain car, pour abandonner le principe de l'unanimité, il faut aboutir à une décision... unanime ! Nous en sommes bien loin.

Nous avons cependant réalisé des progrès importants en matière de coopération dans le cadre de la lutte contre le Covid. L'initiative Team Europe a été lancée avec les États membres et les institutions européennes.

Nous devons faire front commun face aux provocations russes. Même si ce n'est pas encore à l'ordre du jour, nous avons tout de même réussi à initier le débat.

Il faudra un certain temps avant de pouvoir aboutir à une politique extérieure et de défense commune. Nous devons commencer par partager les concepts fondamentaux. Le temps est malheureusement une ressource rare et limitée et nous ne pourrions pas demander au train mondial de rester en gare le temps que nous puissions monter à bord. Si nous tardons à mettre au point cette politique commune et à la décliner à travers des mesures efficaces, il est possible que la marginalisation de l'Europe devienne une réalité. Il est donc important que des colloques tels que celui-ci existent afin de pouvoir partager ce genre d'idées sans trop de discours rhétoriques ou de faux-parler. Nous sommes capables de surmonter nos faiblesses mais encore faut-il avoir conscience de ces dernières. Le problème est qu'il n'existe pas encore de culture paneuropéenne et que des différences de perception du monde persistent entre les pays.

Pascale Joannin. Plus de 200 personnes se sont inscrites et j'aimerais relayer certaines de leurs questions.

Tout d'abord, un internaute s'interroge à propos de la coexistence d'ambassades nationales et d'une ambassade de l'Union européenne. Ne pourrions-nous pas avoir un représentant diplomatique unique de l'Union européenne dans chaque pays ?

Un autre internaute revient sur la politique vis-à-vis des États-Unis : l'arrivée au pouvoir de Joe Biden pourrait-elle faire éclater le front uni qui s'était formé face aux prises de position très partisanses de Donald Trump ?

Sylvie Bermann. Étant donné qu'il n'existe pas de politique extérieure commune à l'ensemble des États membres, une ambassade européenne dans un pays donné ne serait pas apte à représenter chacun des États membres. En revanche, les représentations extérieures de l'Union ont un rôle utile de coordination entre États membres dans le cadre des prérogatives européennes (dans les domaines économique et commercial, indépendamment des relations bilatérales qui peuvent exister). Je doute que cette unification des réseaux diplomatiques devienne un jour une réalité.

Bernard Guetta. Je ne crois pas que l'arrivée au pouvoir à Washington d'une équipe consciente de l'importance d'une alliance avec l'Europe soit un facteur de troubles. C'est au contraire une excellente nouvelle à tous points de vue. Il existe bien évidemment quelques voix dans certaines capitales européennes pour exprimer le désir d'un retour au parapluie américain – parapluie gratuit ! Je ne pense pas que les divergences de vues pèsent réellement sur les relations transatlantiques. Joe Biden

compte à ma connaissance trois francophones dans son équipe, dont deux sont pratiquement français. Nous n'avons plus vu un Président aussi europhile prendre ses fonctions à Washington depuis fort longtemps. Je n'ai même pas le souvenir d'une équipe aussi profondément europhile. Si nous ne sommes pas capables de saisir cette chance, c'est que nous aurons été formidablement mauvais.

Cela étant, je crains que nous ne le soyons un peu. J'ai entendu des partisans de l'approbation de l'accord entre l'Union et la Chine s'élever contre l'idée que les Européens d'attendre d'avoir l'autorisation des États-Unis avant de signer cet accord. Mais il ne s'agissait pas de cela : l'enjeu était de formuler une position européenne sur les rapports entre l'Union et la Chine et de la proposer ensuite à Washington. Nous avons une occasion d'affirmer notre existence vis-à-vis de notre allié américain. C'est en affichant ce genre de position commune que l'Union européenne peut imposer une redéfinition de l'alliance atlantique d'égal à égal. Je ne souhaite pas du tout un affaiblissement de l'OTAN mais au contraire son renforcement, ce qui ne peut passer que par l'affirmation du pilier européen. À défaut, les Américains ne suivront pas.

Nous avons beaucoup à faire face à la crainte de certains d'un retour à une forme de vassalisation et à l'espoir de certains autres en faveur d'une telle vassalisation.

Pascale Joannin. Une question d'un internaute porte sur la participation plus active des citoyens, des sociétés civiles et des parlements nationaux aux processus de décisions européens afin que ces décisions soient mieux acceptées par les citoyens. Comment répondriez-vous à cette question ?

Daniela Schwarzer. La politique étrangère allemande et les politiques européennes sont largement débattues au sein du Bundestag. Avant chaque participation à un Conseil européen, la Chancelière Angela Merkel reçoit mandat du Bundestag pour porter un certain nombre de positions. Les parlements nationaux peuvent effectivement représenter un lien entre les gouvernements, qui sont garants des intérêts nationaux, et les citoyens. Les positions exprimées par les parlementaires sont souvent reprises dans les médias nationaux et, de plus en plus, sur les réseaux sociaux – par exemple au sujet des relations avec la Chine et la Russie.

Pour autant il me semble important que les parlements nationaux nouent des relations plus étroites entre eux à travers les réseaux de coordination formels au niveau européen et à travers les relations bilatérales. Ces dernières donnent lieu à des fréquents échanges entre le Bundestag et l'Assemblée nationale. Je pense notamment aux discussions dans le cadre du traité d'Aix-la-Chapelle.

La conférence sur l'avenir de l'Europe doit démarrer cette année. Cet exercice est très important. Nous devons veiller à ce que les opinions des citoyens soient convenablement relayées et notamment leurs propositions.

Ces échanges sont d'autant plus cruciaux que des acteurs extérieurs cherchent pour leur part à semer la zizanie entre les États européens. Nous ne pouvons pas les empêcher totalement d'agir mais nous pouvons nous efforcer de contrebalancer leur influence en associant plus largement les parlements nationaux et les citoyens à nos décisions. En tant qu'acteur de la société civile, le *think tank* que je représente à vocation à créer des espaces pour porter les débats géopolitiques au cœur de la société civile. Ces questions sont capitales pour nos États mais aussi bien évidemment pour l'Union européenne.

Pascale Joannin. Nous sommes conscients de l'opportunité offerte à travers la conférence sur l'avenir de l'Europe et vous avez raison de souligner que le rôle de l'Europe dans les campagnes électorales est important. Certaines prises de position sont assez surprenantes, au point qu'il conviendra sans doute de faire la part des choses entre l'annonce et la simple conviction. Nous arrivons quasiment à la fin de notre table ronde. J'aimerais que vous concluiez chacun à votre tour.

Bernard Guetta. Une conclusion ne peut qu'être que subjective. J'ai l'impression que nous assistons à une accélération de l'histoire au sein des institutions européennes, au Parlement européen comme à la Commission et au Conseil. Des sujets totalement tabous hier comme la défense ou la politique industrielle ne le sont plus. L'idée d'une souveraineté européenne et d'une voix commune sur la scène internationale apparaissait comme totalement fantasque il y a seulement trois ans et désormais cette idée est en train de s'imposer. Au contraire du Haut représentant, je ne pense pas que cette idée soit encore fortement contestée, ou qu'elle apparaisse à ce point rédhibitoire à certains États membres qu'ils la rejetteraient. Nous nous apprêtons à entrer dans une zone de tempête comme nous en avons peu connu dans l'histoire de la construction européenne. Nous allons certainement nous écharper au cours de débats passionnés, ce qui sera un bon signe à mes yeux. J'avais conclu une intervention au Parlement par l'invocation : « Levez-vous, orages désirés ! » – c'est une citation, rassurez-vous ! Nous allons débattre intensément lorsqu'il s'agira de définir une politique industrielle commune, voire des politiques fiscales, sociales et économiques décidées à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité. Il me semble que nous avons affaire à un changement qualitatif en cours au sein de l'Union européenne. Bien évidemment, nous n'avons pas de garantie de succès mais le changement qualitatif est réel, et c'est un élément aussi important que le traité de Rome et l'introduction de la monnaie unique.

Pascale Joannin. J'espère que nous aurons un bon capitaine pour tenir la barre sur cette mer agitée. Le cap Finistère, que connaît bien Josep Borrell, est d'ailleurs connu pour être une zone perturbée... Comment Daniela souhaite-t-elle réagir à ces propos ?

Daniela Schwarzer. Je souhaite saluer les progrès qui ont été réalisés. Nous avons réussi à aboutir à une politique commune vis-à-vis de la Chine, qui s'est conclue par un accord d'investissement et qui a permis d'enclencher des débats au sein des parlements nationaux. Nous ne sommes pas d'accord sur tous les points entre gouvernements nationaux mais le progrès est réel. Nous adoptons une posture plus réaliste vis-à-vis de la Chine et surtout, nous dotons l'Europe d'une protection contre l'intervention chinoise au sein de l'Union européenne. Pour en revenir aux propos de Josep Borrell, notre objectif est désormais d'étendre cette stratégie à toute la région environnante.

La politique étrangère étant la prérogative exclusive des États membres, il est difficile pour les institutions européennes de représenter l'ensemble des pays. Ces institutions s'efforcent de parvenir à un accord qui satisfasse chacun des gouvernements nationaux, ce qui représente une tâche considérable.

La politique commerciale, vis-à-vis de la Chine, des États-Unis et d'autres pays, est capitale. Nous devons réfléchir aux questions géopolitiques et géo-économiques d'une manière beaucoup plus intégrée. L'incohérence des positions européennes est susceptible d'affaiblir le rôle de l'Europe vis-à-vis des États-Unis et d'autres acteurs comme la Chine ou la Russie.

Peut-être sera-t-il pertinent un jour de redéfinir nos traités fondateurs mais dans l'immédiat, il importe de développer la coordination politique.

Pascale Joannin. Ce sujet sera abordé au cours d'une table ronde demain. Il s'agira de fixer les conditions pour que l'Europe fonctionne mieux.

Madame l'ambassadeur, j'aimerais que vous réagissiez aux notes d'espoir qui permettraient à l'Europe de s'affirmer plutôt que de se marginaliser pour rester parmi les trois grands compétiteurs mondiaux.

Sylvie Bermann. J'ai été très intéressée par l'intervention de Josep Borrell, qui incarne une vision réaliste. Lorsqu'il décrit les relations avec la Chine et la Russie et l'adoption de normes chinoises en Russie, cela renvoie à l'idée qu'un rapprochement peut naître de l'existence d'un ennemi commun. Donald Trump a quelque peu initié le mouvement, conduisant à un affaiblissement de l'Europe.

Les Russes ont également découvert avec les Turcs que les traités de paix se concluaient avec ses ennemis et non avec ses amis. L'Union européenne a tendance à trop souvent prendre ses désirs pour des réalités, et à penser qu'elle serait capable de changer le monde par de simples discours ou par des actions dont le bilan n'est pas forcément positif – comme en Libye. Nous devons à mon avis faire preuve à la fois de volontarisme et de réalisme. L'Union européenne a été décrite comme étant constituée d'herbivores vivant dans un monde de carnivores ; il me semble que nous devons adopter un régime plus carnivore et volontariste pour exister sur la scène internationale. Nous devons atteindre une masse critique.

Pascale Joannin. Je note des messages d'espoir dans vos interventions, à savoir que l'Europe semble dotée des atouts lui permettant d'affirmer sa place sur la scène mondiale, et que son succès dépend fondamentalement d'elle-même. Il reste encore trois ans, au cours de la législature actuelle, à la Commission pour proposer des directives et au Parlement pour les adopter. Les parlements nationaux nous démontrent que la dimension européenne est une réalité.

Je pense également que nous pouvons relever ce défi et que l'Europe n'est pas encore complètement marginalisée.

TABLE RONDE : L'UNIVERSALITÉ DU MODÈLE EUROPÉEN APPARTIENT-ELLE AU PASSÉ ?

Christine Verger, vice-présidente de l'institut Jacques Delors. Le sujet de notre table ronde est vaste, et connexe à celui de la précédente table ronde à laquelle participait notamment Josep Borrell.

Nos débats porteront sur l'existence d'un modèle européen et la propension de ce dernier à s'imposer sur un plan universel, alors même que l'ère où l'Europe dirigeait le monde est révolue. Cette question est au cœur des relations actuelles et futures entre l'Europe et le reste du monde, comme nous venons de le voir lors de la première table ronde.

Nous nous intéresserons successivement à deux thèmes : l'universalisme européen à l'heure de la diversité anthropologique et la légitimité des valeurs européennes en tant que socle de l'Union.

Après une introduction d'une dizaine de minutes de la part de chacun de nos intervenants, j'animerai un échange croisé entre eux, puis nous répondrons à des questions posées par les internautes, qui sont très nombreux.

J'ai le plaisir d'accueillir trois invités prestigieux. Pascal Lamy est Président émérite de l'institut Jacques Delors, ancien Commissaire européen pour le commerce, ancien Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il exerce encore diverses fonctions dont celle de Président du Forum pour la paix et a également entamé une réflexion sur la dimension anthropologique de l'Union européenne. Il est parti de la réflexion initiale des pères fondateurs, qui pensaient que l'intégration politique découlerait de l'intégration économique. Il a recherché les raisons de cet échec à travers l'étude des valeurs européennes, de la vision de l'Europe dans les différents pays, et de l'expérience de vie des citoyens européens. Il a d'ailleurs proposé la création d'une chaire d'anthropologie à l'université de Louvain, une idée qui est appelée à « faire des petits » en Europe. Ce sera l'objet de la première partie de notre table ronde.

Je remercie chaleureusement Dominique Schnapper, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et membre honoraire du Conseil constitutionnel, pour sa participation. Elle interviendra au titre du thème : « légitimité des valeurs européennes, socle de l'Union ». C'est une sociologue et

politologue renommée. Elle participe au Conseil des sages de la laïcité et a écrit de très nombreux ouvrages. Elle fut également, entre autres, Présidente de la Société française de sociologie. Elle a notamment participé à la rédaction d'un ouvrage collectif il y a quelques années sur le thème qui nous occupe : Six manières d'être européen. Elle nous en parlera sans doute.

Enfin, nous entendrons, en qualité de grand témoin, Vaira Vike-Freibega, qui fut la première Présidente de la République de Lettonie entre 1999 et 2007. J'avais eu le grand privilège de la rencontrer lorsque je faisais partie de l'équipe de Josep Borrell alors qu'il était Président du Parlement européen, lors d'une visite officielle en Lettonie en 2006. J'avais été grandement impressionnée à l'époque, Madame, par la force de votre témoignage et votre expérience. Vous avez été éloignée longtemps de votre pays en raison de la situation politique de la région. Votre famille a fui durant l'occupation soviétique en 1945. Vous avez vécu successivement en Allemagne, au Maroc et au Canada. Vous fûtes longtemps professeur de psychologie à l'université de Montréal, ce qui explique que vous parliez si bien le français. Vous avez écrit de nombreux ouvrages et articles, analysant notamment les textes de chansons folkloriques lettones. Sous votre présidence, la Lettonie est devenue membre de l'Union européenne, a rejoint les accords de Schengen et a mis en œuvre tous les efforts liés à l'intégration à la zone euro.

Pascal Lamy, président émérite de l'institut Jacques Delors, ancien commissaire européen pour le commerce, ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Mon intervention se résume par l'idée que l'universalisme européen n'appartient pas tellement au passé qu'à l'avenir, à condition bien entendu que les Européens acceptent de s'unir davantage. L'universalisme du modèle européen est ce qui fait son identité mais, paradoxalement, cette identité est brouillée, comme j'ai pu le constater à travers les différentes fonctions que j'ai exercées. La vision de l'identité européenne est plus claire pour les non-Européens que pour les Européens.

Les non-Européens voient l'identité européenne comme un équilibre subtil entre la soutenabilité politique (la démocratie), la soutenabilité économique (le marché), la soutenabilité sociale (l'État providence), et la soutenabilité environnementale (la place de l'écologie). On en trouve une bonne description dans le Livre Blanc de Delors de mars 1994, qui dresse une liste des progrès à réaliser au sein de l'Union européenne. La démocratie est ainsi perçue comme le seul modèle soutenable d'agrégation des intérêts individuels dès lors qu'il garantit le respect des libertés individuelles.

Le paradoxe que j'évoquais a été joliment exprimé par la formule de Julia Kristeva : « *L'Europe est le seul endroit dans le monde où l'identité ne soit pas un culte mais une quête* ». Je pense que beaucoup de nos problèmes en découlent, et notamment le déficit démocratique qui continue de nous hanter. Comme Christine Verger l'a expliqué, les pères fondateurs pensaient que l'intégration économique allait déboucher sur une union politique mais cela n'a pas fonctionné. L'intégration économique n'est pas une condition suffisante à l'intégration politique. Notre espace économique est européen mais notre espace politique ne l'est que très – trop de mon point de vue – partiellement. Ce déficit démocratique n'est pas un déficit de *Kratos* mais de *Deimos* : il réside dans une absence de conscience d'une identité européenne. Les Européens sont en effet éduqués selon leurs particularités et non selon leurs ressemblances avec leurs voisins. Notre patrimoine culturel, constitué de chansons et de récits, remonte notamment à la période de l'essor des nationalismes au dix-neuvième siècle, et aboutit à la construction symbolique d'une identité nationale au sein de l'Europe par différence avec les voisins. D'ailleurs, lorsque les Européens sont interrogés sur leurs différences avec leurs voisins, elles sont ressenties comme d'autant plus importantes que ces voisins sont proches, et *vice versa*. C'est donc bien la preuve que nous avons affaire à une construction symbolique qu'il faut mettre en lumière et décrypter...

Faisant appel aux sciences sociales, à travers les schémas de construction mentale et de structuration de la société et des espaces symboliques, champ étudié par l'anthropologie, j'ai entrepris de tenter de dessiner des pistes qui pourraient aider les Européens à surpasser leurs différences et à découvrir leurs ressemblances. Les premières expériences en la matière semblent montrer que ce processus est réalisable. Comme vous l'avez indiqué, une chaire a été créée récemment à l'UCL à Louvain (dirigée par Olivier Servais et Julie Hermesse) et une petite « sœur » est née l'année dernière grâce à Philippe Descola, un des grands anthropologues français, et Frédéric Worms, numéro deux de l'École normale supérieure. J'espère que d'autres chaires similaires seront consacrées, dans un avenir proche, à l'anthropologie politique européenne contemporaine de manière à mettre au jour ce matériau symbolique essentiel.

Cette approche de l'identité européenne par la « face nord » de l'anthropologie, et non par la « face sud » de l'économie, conduit, de mon point de vue, à un certain universalisme, non pas parce que nous en aurions la propriété intellectuelle ou en raison de je ne sais quelle supériorité, mais tout simplement parce que la soutenabilité économique, sociale, politique et environnementale correspond – je parle en tant que Président du Forum de Paris pour la Paix – aux réponses aux défis du monde contemporain. Nombre de nos problèmes s'expliquent par la gouvernance incomplète de la globalisation. Le schéma de convergence et de

gouvernance qui en découle, qui existe au niveau national et, partiellement, au niveau européen, n'est guère présent au niveau mondial qu'à l'état d'esquisse en raison de l'absence d'un sentiment d'appartenance. Nous avons besoin d'un modèle d'humanisme contemporain auquel pourraient s'identifier tous les habitants de la planète indépendamment de leur identité locale, de manière à jeter les bases d'une communauté symbolique qui puisse s'articuler à d'autres. Si nous devons créer un tel modèle à l'échelle universelle - je pense que nous le devons - il ressemblerait de très près au mélange européen. Il s'agit donc en quelque sorte d'une entreprise gramscienne au sens d'une entreprise de promotion idéologique. Si nous voulons le promouvoir dans le monde futur, où la rivalité sino-américaine sera prédominante pendant au moins cinquante ans, alors nous avons absolument besoin de nous unir davantage.

Christine Verger. Merci pour cette intervention riche et finalement assez novatrice issue de votre expérience de « praticien ». J'invite à présent Dominique Schnapper à s'exprimer sur le thème de la légitimité des valeurs européennes en tant que socle de l'Union.

Dominique Schnapper, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), membre honoraire du Conseil constitutionnel. J'ai écouté avec beaucoup de plaisir Pascal Lamy car son intervention fait écho à des critiques anciennes que j'ai formulées concernant le « patriotisme constitutionnel » élaboré par Jürgen Habermas. Ce dernier dissociait le patriotisme que l'on pouvait associer à l'égard de l'état de droit de l'appartenance culturelle et historique à une nation. Pour lui, le patriotisme constitutionnel ne serait plus lié à une identité nationale historique, mais serait remplacé par l'adhésion à l'état de droit. Cette théorie habermassienne a été en fait reprise dans le processus de la construction européenne. Or j'ai toujours été sceptique, car il me semble difficile d'imaginer la construction d'une identité sur une idée aussi abstraite que l'adhésion à l'état de droit. Les peuples ne peuvent pas être organisés sur l'idée de l'état de droit. Surtout les nations démocratiques historiques reposent à la fois sur les valeurs civiques (idée de l'état de droit) et sur les us et coutumes ainsi que sur des manières de penser partagées au sein de la communauté (rapport à la nature, à l'histoire, aux institutions collectives et aux autres, en un mot la culture au sens des anthropologues).

Vous avez fait allusion à l'ouvrage que j'ai coécrit avec Henri Mendras sur les « Six manières d'être européen ». Toutes les nations européennes se réfèrent à l'état de droit et elles pratiquent la démocratie, mais la conception et la pratique de la démocratie diffèrent d'un pays à l'autre. Pour construire une Europe politique, qui ne se limite pas à une entité juridique adoptant des règles communes, il faut prendre

en compte cette diversité. Je me réjouis que Pascal Lamy, qui a activement participé à la construction européenne, rejoigne aujourd'hui largement ce point de vue.

L'universalisme du modèle européen trouve ses origines dans le projet des pères fondateurs. Le processus est né d'une volonté de paix et de réconciliation après les horreurs du dernier conflit mondial, auxquelles les populations civiles n'ont pas été épargnées, et après les guerres idéologiques sous-jacentes. La construction de l'Europe correspondait également à la volonté de résister à une offensive soviétique. Le général de Gaulle avait souligné que l'Armée Rouge était stationnée à seulement deux étapes du Tour de France.

La victoire des démocraties en 1945 semblait imposer la démocratie représentative comme le modèle universel de la meilleure gouvernance possible. Les « puissances du Mal » incarnées par le nazisme avaient été vaincues et la démocratie était présentée comme une forme de résistance face à la dérive totalitaire du modèle communiste. Ce modèle avait vocation à devenir universel, au même titre d'ailleurs que les droits de l'homme – la déclaration universelle remonte à la même époque, en 1948. Il incarnait la réussite matérielle, la victoire militaire et les valeurs humaines. Le monde entier se revendiquait à l'époque d'un esprit démocratique, même si cette notion était quelquefois assez librement interprétée par certains pays.

La chute du mur de Berlin a semblé confirmer la prévalence de ce modèle européen au niveau mondial. On ne pensait pas à l'époque qu'un mode de gouvernance plus humain et plus efficace fût possible.

Trente ans plus tard, les défenseurs de l'universalisme du modèle démocratique européen ne sont plus aussi nombreux. Il est en effet contesté à l'intérieur même des nations démocratiques et il fait face à des attaques virulentes provenant de l'extérieur. Au sein de l'Europe actuelle, les anciens pays communistes ont été intégrés de manière problématique s'agissant du respect de l'état de droit. Je fais référence à la Pologne ou à la Hongrie, où, lorsque le Conseil constitutionnel prend une décision qui déplaît au Gouvernement, le processus de nomination des juges est modifié afin d'obtenir une nouvelle décision plus favorable. Même au sein des six pays fondateurs, la démocratie est fragilisée. Elle est relativisée par une part importante de la population et les défenseurs du modèle démocratique sont plutôt sur la défensive. Ce n'est plus sur la théorie de la république ou de la démocratie que l'on peut bâtir une carrière aujourd'hui dans les universités européennes. La critique démocratique est parfaitement légitime, mais il importerait, pour notre avenir, que cette dernière soit elle-même critiquée.

Tout cela conduit à un délitement intérieur des démocraties. De plus, la situation mondiale a radicalement changé. La victoire des démocraties en 1945 semble aujourd'hui bien lointaine, et les puissances dominantes ne sont plus des démocraties, malgré les rêves du Premier ministre britannique. Le gouvernement chinois les attaque de plus en plus fortement, et le pays rebascule de plus en plus vers un modèle communiste tyrannique. Quant à la Russie de Poutine, elle nourrit un ressentiment radical devant la dissolution de l'empire soviétique et des pratiques de plus en plus antidémocratiques. Je pense aussi aux discours radicaux portés par les autocrates (Erdogan en Turquie, Bolsonaro au Brésil – plus lointain et donc moins directement dangereux). Enfin, bien entendu, le modèle démocratique est vivement contesté par les extrémistes arabo-musulmans. Le modèle de l'universalisme européen serait vu par ses détracteurs comme le moyen d'entretenir une hégémonie européenne à l'échelle mondiale.

Pourtant, aucune meilleure idée ne semble avoir été proposée. Comme le pense Pascal Lamy, la construction d'une culture commune pourrait aboutir à une vraie volonté politique. J'aimerais partager l'optimisme de Bernard Guetta en la matière. Nous devons aussi comprendre que le modèle européen ne se diffusera pas de lui-même par les vertus qu'il incarne, et donc qu'il appartient aux Européens qui le soutiennent de le défendre et de continuer à porter ses valeurs. La dimension universelle du modèle me semble reposer non pas sur les pratiques de la démocratie – liées à des histoires nationales particulières – mais sur les valeurs du respect de l'état de droit. C'est une conviction personnelle mais j'espère que certains d'entre vous la partagent.

Si nous voulons que notre modèle européen n'appartienne pas au passé mais à l'avenir, nous devons donc croire à cet avenir et être capables de distinguer la dimension universelle de la forme démocratique et la pluralité formelle des démocraties dans les différentes cultures. La jeune génération devra porter ce projet pour l'avenir.

Christine Verger. Vous avez fortement souligné que l'universalisme du modèle démocratique européen avait prévalu jusqu'à la chute du mur de Berlin et que la situation avait ensuite fortement évolué, au sein de l'Union européenne et dans le monde. C'est la transition parfaite pour donner la parole à l'ancienne Présidente de la République de Lettonie. Nous aimerions entendre le témoignage de votre expérience, vous qui avez vécu en dehors de l'Union européenne, puis l'avez intégrée.

Vaira Vike-Freiburga, ancienne présidente de-là République de Lettonie. L'universalité du modèle européen appartient-elle au passé ? Pour

répondre à cette question, ma première réflexion est que le modèle européen ne se limite pas à une série de transformations technocratiques, bureaucratiques et politiques. Le grand avantage de ce modèle est son dynamisme et sa capacité à être changé. En ce sens, je dirai que les valeurs européennes sont antérieures à la déclaration des pères fondateurs, pour importante qu'elle soit. Nous devons les considérer dans une perspective historique et là encore, nous n'avons pas affaire à un objet concret comme un colis qui aurait été joliment emballé et envoyé généreusement au reste du monde comme contribution de l'Europe au bien-être universel. Au contraire, la grande valeur du modèle européen est sa capacité à changer au cours des siècles, en dépit des périodes de stagnation, de terreur et d'autoritarisme qui ont pu être observées.

Nous sommes en mars 2021 et il y a huit cents ans, les derniers Cathares périssaient sur le bûcher de Montségur pour avoir tenu à conserver leur liberté de conscience. Le 17 février 1600, Giordano Bruno connut le même châtement sur le Campo dei Fiori à Rome. L'Italie de l'époque était pourtant considérée comme un grand centre de rayonnement culturel, étant à l'origine de la Renaissance qui s'est ensuite propagée sur le reste du continent.

Les valeurs européennes renvoient-elles à la tolérance religieuse de l'Empire Romain ou à l'Union européenne actuelle ? Sous la Rome antique, à partir d'une certaine date, les citoyens jouissaient d'une liberté de croyance à condition de vouer un culte à la personnalité de l'empereur. Faisons-nous référence à l'Europe de l'Inquisition, ou à l'Europe de Démocrite et de Lucrèce à travers le précepte « *De rerum natura* » ? Le manuscrit de Lucrèce avait provoqué un scandale à l'époque de sa réapparition à Florence au quatorzième siècle.

Les piliers des valeurs européennes peuvent se résumer assez simplement. Le premier principe est celui de la liberté de penser et de conscience. Elle a été très dure à obtenir et je pense que comme ailleurs dans le monde, certains secteurs de la société ne sont pas encore prêts à accepter ces valeurs. La liberté de conscience implique la liberté de penser. Tout citoyen qui s'identifie à la pensée de Démocrite ou de Lucrèce doit pouvoir adopter le mode de vie épicurien sans avoir à appliquer scrupuleusement la Bible ou le Coran, ou tout autre écrit saint ou révélation divine présentée comme telle par des êtres humains.

Mais tout cela est insuffisant si l'on ne définit pas la notion d'état d'être humain. Un état de droit avait été instauré sous la Rome antique, et on considère d'ailleurs que le modèle législatif romain a été un exemple pour les siècles à venir, mais on oublie parfois que Rome pratiquait l'esclavagisme et proposait des jeux de cirque à sa population. Rome ne faisait aucun cas de la vie de ses esclaves et de ses

prisonniers de guerre. La reconnaissance de la vie humaine est trop souvent oubliée mais elle ressortit à travers des vagues de protestation paroxystiques comme lorsque l'on voit un homme de couleur mourir étouffé sur la simple suspicion d'un délit, ou lorsque nous recevons des témoignages quotidiens de femmes pendues, lapidées ou torturées simplement à cause d'une misogynie institutionnalisée ou religieuse ou simplement du fait d'une certaine inertie des coutumes sociales acceptées, y compris au sein de sociétés qui se revendiquent démocratiques, libertaires et égalitaires.

La plus grande tâche pour l'Europe de demain sera de redonner confiance aux citoyens en l'idée que la gouvernance représentative d'une démocratie, et que la gouvernance tout court, sont nécessaires à la stabilité de la société. Fait également partie de son mandat la capacité de l'Europe à se gouverner elle-même et à répondre aux crises collectives. Or l'échec retentissant de la campagne européenne de vaccination a montré qu'elle n'a pas été capable de répondre de façon cohérente, coordonnée et raisonnée à une problématique importante avec une communication qui ne soit pas contradictoire d'un pays à l'autre ou au fil du temps. L'Europe, pour riche qu'elle soit, a été très fortement touchée par les infections comme par les décès. Elle a beaucoup à faire pour convaincre ses citoyens que nous sommes sur la bonne voie et que nous saurons relever les défis à l'avenir.

J'ai dépassé les quatre-vingts ans et en tant qu'ancienne présidente de mon pays, je reçois encore quotidiennement des appels de la part de citoyens qui me font part de leur désarroi. Ils ne savent plus qui croire et ont besoin de paroles encourageantes. Je pense que l'heure n'est pas aux querelles de clocher mais à la réponse aux préoccupations immédiates de la population, qui vit mal le confinement et la menace que représente la pandémie pour leur vie. Le stress au sein de la population me semble avoir atteint un niveau dangereux pour la stabilité de toute démocratie.

Christine Verger. Merci d'avoir remis en perspective notre thème en renvoyant à des notions historiques. Merci d'avoir souligné la cohabitation permanente entre le respect des valeurs et les horreurs dont la mémoire collective est imprégnée.

J'invite Dominique Schnapper à réagir à cette intervention. Pensez-vous que les valeurs que vous avez décrites, qui sont toujours contestées par certains, pourraient être diffusées dans le monde contemporain par la simple volonté de ceux qui les porteront ?

Dominique Schnapper. Tout d'abord, je partage l'avis que l'ancien bloc soviétique n'est pas homogène, et que nous ne pouvons donc pas assimiler la Hongrie

aux pays baltes ou à la Pologne. Je n'ai d'ailleurs cité que la Pologne et la Hongrie dans mon intervention et pas les pays baltes, dont l'histoire est particulière compte tenu de leur proximité avec la Russie.

Il est vrai également que la fondation de l'Europe ne remonte pas seulement à la déclaration de Schuman et Monnet. Vous avez souligné que l'histoire européenne a été émaillée de guerres et de manquements continuels aux valeurs incarnées par le projet européen, et qu'aujourd'hui encore, des infractions à ces principes existent dans des pays qui se revendiquent comme démocratiques. Nous ne pouvons pas construire le modèle européen à partir de son histoire mais d'une idée européenne par opposition aux manquements qui ont été évoqués.

L'évocation de ces valeurs suffira-t-elle à enclencher une mutation des sociétés humaines dans le sens espéré ? Tout ce que nous pouvons dire, c'est qu'elle offre une orientation, une suggestion de ce qui pourrait permettre au monde de devenir plus conforme aux idées que l'Europe s'efforce de promouvoir. Malheureusement, l'histoire humaine est telle que je ne peux pas afficher un optimisme total. Le courage et la volonté ne suffiront peut-être pas pour faire appliquer ces principes chez nous puis dans le reste du monde. Il s'agit là d'une condition nécessaire mais pas forcément suffisante. Il n'est pas interdit d'espérer que nous tendrons au moins partiellement vers cet idéal.

Christine Verger. Peut-être Pascal Lamy souhaite-t-il réagir aux autres interventions. Par ailleurs, avez-vous déjà tiré des enseignements des recherches que vous avez entreprises au sein de l'université de Louvain ? Est-il possible de transcender les différences construites entre les peuples de manière à améliorer leur compréhension mutuelle, ce qui nous permettrait de prendre des distances par rapport à notre passé dramatique ?

Pascal Lamy. Tout d'abord, je partage l'avis de Dominique Schnapper quant au fait que la piste suggérée par Habermas semble erronée. La thèse du patriotisme constitutionnel peut être vue comme le prolongement de la doctrine de l'ordo-libéralisme, ce qui n'est pas particulièrement surprenant de la part d'un auteur allemand. L'ordo-libéralisme repose sur l'idée que dès lors que l'économie est régulée correctement, le monde se porte bien.

Je réponds à la question de Christine Verger avec un exemple. Selon les pays, les personnages liés à Noël sont différents : le Père Noël, le père Fouettard, la *Befana*, etc. Tous ces personnages apparaissent entre le 24 décembre – qui est présenté comme la date de naissance du Christ dans la religion catholique – et le 5 janvier – qui correspond plus ou moins à L'Épiphanie. Nous avons affaire à des personnages

de caractères différents : le Père Fouettard est méchant alors que le Père Noël est gentil, le *Krampus* attaque les jeunes filles dans la rue la nuit, la *Befana* se moque de tout, etc. Leur seul dénominateur commun est qu'ils apparaissent à la même période qui correspond approximativement au solstice d'hiver, l'époque de l'année où les nuits sont les plus longues et les plus froides et où nos ancêtres ont eu besoin de se raconter des histoires autour du feu pendant les longues veillées afin de se rassurer quant à la reprise du cycle des saisons après cette période assez difficile.

Voilà un exemple où l'on peut identifier une caractéristique commune en partant de différences culturelles d'un pays à l'autre.

Je réagis à l'intervention de Vaira Vike-Freiberga à propos de l'épreuve douloureuse que représente le Covid-19 pour les citoyens ébranlés dans leur confiance en notre modèle européen. Nous ne pouvons pas prétendre que son efficacité a été démontrée à travers la réponse à la crise, même si l'esprit de solidarité est un peu plus perceptible au niveau des vaccins. Nous avons affaire à un déficit démocratique avec une gouvernance sans appartenance et le Covid-19 a donné l'impression inverse : le problème n'est plus au niveau du *Deimos* mais du *Kratos*, étant donné que nous sommes tous menacés par ce virus épouvantable mais que l'Union européenne n'était pas dotée du cadre de gouvernance lui permettant de traiter cette crise. Alors que le problème que je mettais en exergue tout à l'heure pouvait compliquer la construction de l'espace européen, la crise actuelle donne une forme de légitimité à la déclaration des pères fondateurs lorsqu'ils considèrent que disposer d'un cadre de gouvernance adéquat pourrait contribuer à la résolution des problèmes. Je pense que nous saurons tirer les expériences de cette crise. Les compétences au niveau européen en matière de santé étaient jusqu'alors très marginales. D'ailleurs, l'une des vertus du modèle européen est sa capacité à évoluer en fonction des expériences vécues.

Christine Verger. Plus de 200 personnes nous écoutent actuellement. Je les invite à poser leurs questions. Madame la Présidente, pouvons-nous toujours parler d'un modèle démocratique européen alors que certains pays de l'Union ont à leur tête des gouvernements plutôt autocratiques qui ne respectent pas les principes de l'état de droit ? Quelle est votre vision pour l'avenir en tant que Lettone ?

Vaira Vike-Freiberga. L'Europe est une mosaïque de cultures, de langues et de traditions, comme le montrait l'exemple du père Noël, dont l'image avait été modifiée du temps de l'Union soviétique d'ailleurs.

Les modèles de gouvernance sont plus différents que ce que l'on pourrait penser. Dans le cas de la Hongrie, nous avons affaire à un gouvernement qui

bénéficie d'une majorité constitutionnelle, en contrôlant les deux-tiers du Parlement à l'issue des élections – qui semblent s'être déroulées normalement. Ce gouvernement a été placé démocratiquement au pouvoir alors que lui-même ne semble pas incarner pleinement les valeurs démocratiques. Dans les années 1930, nous assistions à une opposition sur l'échiquier politique entre les mouvements d'extrême droite et les communistes. L'Espagne et le Portugal ont conservé des gouvernements que l'on peut assimiler à des dictatures y compris après leur adhésion à l'Union européenne. Cela ne les a pas empêchés de devenir des pays démocratiques.

Que doit-on dire des monarchies constitutionnelles – assez nombreuses en Europe – où le chef d'État n'est pas élu par le peuple mais hérite de sa fonction ainsi que des privilèges associés ? L'inégalité de naissance entre la famille royale et le reste de la population et même l'existence de privilèges plus ou moins prononcés pour l'aristocratie ne semblent pas incarner un égalitarisme démocratique absolu.

Je suis tout à fait d'accord avec l'idée que l'Europe est un projet en cours. Comme les théories scientifiques, nous avons affaire à un système susceptible d'être « raffiné », aussi bien à travers les idées de base que les applications pratiques. Cette ouverture est la particularité la plus précieuse à préserver.

Christine Verger. Je passe maintenant la parole à un intervenant, en la personne de Jean-Louis Bourlanges.

Jean-Louis Bourlanges, Président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Tout d'abord, je rappelle que la *Befana*, sorcière bien connue des enfants italiens, est une femme !

Pascal Lamy rejoint le point de vue que je souhaitais souligner à propos d'Habermas. Dominique Schnapper a déclaré avec raison que l'état de droit n'était pas suffisant pour former une communauté politique. Pascal a fait allusion au pacte institutionnel, à savoir l'idée que les personnes ayant une vision commune de l'état de droit sont également suffisamment proches pour pouvoir conclure un pacte d'action. L'exemple frappant est le Royaume-Uni, qui partage notre conception de l'état de droit mais qui refuse d'intégrer une politique commune. Habermas ne peut ignorer qu'un pacte européen présuppose l'existence d'un substrat idéologique, historique, culturel, politique voire religieux, qui puisse justifier l'idée de conclure un tel pacte auprès des citoyens. Nous ne devons pas nous en tenir à une interprétation limitative du message d'Habermas. Les deux dimensions du pacte constitutionnel doivent être considérées, même si Pascal Lamy a exprimé cette idée de manière plus explicite qu'Habermas.

Christine Verger. Pascal Lamy, souhaitez-vous réagir à ce propos ?

Pascal Lamy. J'approuve cette intervention. D'ailleurs, à propos de la *Befana*, au vu des images, on a parfois du mal à identifier une figure masculine ou féminine. Les Italiens désignent effectivement la *Befana* comme une femme, alors que le *Krampus* autrichien est masculin, et on peut d'ailleurs noter que lorsqu'il s'agit de faire peur, les personnages sont plus souvent masculins.

Christine Verger. Xavier, un internaute, vous demande de distinguer le modèle européen du modèle américain. Après tout, les États-Unis et l'Europe partagent une expérience commune en matière de démocratie et d'état de droit. Pourquoi considérerions-nous que nos valeurs sont différentes ?

Pascal Lamy. Le modèle européen se définit comme une combinaison particulière de soutenabilité économique, sociale, environnementale et politique. La proximité ne semble importante avec le modèle américain que sur le plan de la soutenabilité politique, tout du moins relativement aux Chinois. En revanche, nous sommes en désaccord avec le modèle social américain, qui considère que tous les citoyens naissent avec une capacité à réussir, que leur échec est imputable à eux-mêmes et que par voie de conséquence, ils ne sont éligibles qu'à la portion congrue du modèle de protection sociale. Sur le plan économique, nous ne considérons pas que la croissance doive être stimulée au maximum lorsque c'est possible, quitte à engendrer ensuite des périodes de profonde récession. Enfin, sur le plan de l'environnement, le modèle européen est plus vertueux. Nous avons entamé un parcours de décarbonation de nos économies en Europe pour participer à la lutte contre le changement climatique et les Américains sont à la traîne, essentiellement pour des questions idéologiques et à cause de leur représentation du monde.

Si je devais effectuer une comparaison avec la Chine, j'aboutirais à la conclusion que notre modèle est tout de même plus proche du modèle américain, et c'est d'ailleurs pour cette raison que nous allons devoir inventer une posture pour faire évoluer notre modèle européen dans un monde où les modèles chinois et américain seront prépondérants.

Dominique Schnapper. J'ajouterai à cette intervention qu'entre les États-Unis et les pays européens, nous avons affaire à deux interprétations du modèle démocratique. Depuis la fin de la guerre, l'Europe a principalement été une social-démocratie, c'est-à-dire un système d'économie libérale avec une forte redistribution des richesses, ce qui nous semblait être une réponse pertinente au modèle soviétique. Les États-Unis, qui ont une histoire différente, sont loin du

modèle social-démocrate mais ils partagent la notion de l'état de droit et les valeurs liées.

Christine Verger. Quelle est votre opinion à ce sujet, Vike-Freiberga, vous qui avez vécu sur les deux continents ?

Vaira Vike-Freiberga. Les interactions entre les États-Unis et l'Europe ont été nombreuses au cours de l'histoire : le général Lafayette a participé à la Guerre d'Indépendance américaine, tandis que Benjamin Franklin était un invité des salons de Paris. Les pères de la Constitution américaine ont été inspirés par des idées développées en Europe, et nous pourrions trouver des exemples inverses d'influence des idéaux américains au moment de l'abolition de l'esclavage.

Même si on ne peut guère considérer que l'administration de ces quatre dernières années ait été pleinement représentative des États-Unis, elle correspondait à la vision d'une bonne partie de la population.

Une grande différence est que les Européens ont tendance à se tourner vers leurs gouvernants pour trouver une solution à tous leurs problèmes tandis que les Américains n'attendent pas d'aide providentielle de la part de leur Gouvernement mais sont plus prêts à intervenir par des initiatives individuelles. Récemment, certains étaient sur le point d'entrer en conflit avec le gouvernement fédéral, comme l'a montré l'épisode de l'attaque du Capitole. Certains extrémistes considèrent tout gouvernement comme un mal et ont développé une attitude franchement paranoïaque envers leurs dirigeants.

À propos de la sécurité sociale, j'aimerais souligner un paradoxe très curieux. La majorité des Américains sont bien contre ce qu'ils considèrent comme du socialisme, mais ils sont extrêmement actifs et généreux en ce qui concerne les donations caritatives individuelles. Les Européens, au contraire, tout en élisant souvent des gouvernements sociaux-démocrates ou socialistes, démontrent bien plus de sécheresse de cœur en ce qui concerne les œuvres de charité au plan individuel. Je donne un exemple. J'ai siégé pendant six années à la Cour criminelle internationale, au sein du comité pour le soutien des victimes. Nous étions toujours à court de fonds pour organiser des soins médicaux (telles les prothèses ou la chirurgie esthétique pour les mutilés, les opérations pour corriger les fistules des femmes violées, etc.) pour les victimes de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité dans trois pays d'Afrique centrale. Les contributions des pays signataires du traité de Rome étaient facultatives et à la discrétion de chaque gouvernement et c'étaient toujours les mêmes qui contribuaient et ceux qui ne le faisaient pas ou peu. J'ai suggéré naïvement – sans doute à cause de mon expérience au Canada, un pays

assez similaire aux États-Unis sans être identique – que nous puissions organiser des levées de fonds au cours de dîners caritatifs, durant lesquels les invités assisteraient à l'intervention d'une personnalité connue et admirée. Cette pratique est courante aux États-Unis. La charité institutionnalisée y est très développée et est en mesure de recueillir des sommes considérables qui permettent de couvrir différents besoins de la société. Toutefois, le choix des destinataires appartient aux individus et aux groupes d'intérêt et non aux gouvernements. Lorsque j'ai soumis ma suggestion, on m'a répondu que les Français et les Allemands, entre autres, ne seraient absolument pas intéressés par des dîners organisés pour lever des fonds pour les victimes de crimes car ils considèrent qu'ils paient suffisamment d'impôts et que ce genre d'initiative relève donc de leur gouvernement. Je ne pense pas que les Européens soient très conscients de cette nuance en ce qui concerne leurs propres attitudes.

Christine Verger. Merci beaucoup pour cet exemple très intéressant. Rachida, une internaute, évoque des travaux sur l'histoire collective. Des travaux sont menés à ce sujet au sein du Conseil de l'Europe, me semble-t-il, sur la façon d'enseigner l'histoire dans les lycées et les collèges européens. À votre avis, l'étude de l'histoire des pays européens pourrait-elle contribuer à une meilleure connaissance, notamment par les jeunes, de l'identité européenne ?

Pascal Lamy. Cette question est importante. Il semble clair que la manière dont les Européens apprennent l'histoire est héritée d'une époque où il s'agissait d'insister sur les différences. L'histoire européenne n'est pas réellement enseignée. Alain Lamassoure s'intéresse à cette question au sein du Conseil de l'Europe. Nous devrions effectivement, de temps à autre, replacer l'histoire nationale – qui occupe une part importante des programmes d'enseignement – en perspective par rapport au reste du continent. J'ai lu dernièrement un ouvrage rédigé par un journaliste français, qui a essayé de décrire une histoire de l'Europe, où l'on découvre par exemple que François Ier aurait pu hériter du trône du Saint Empire romain germanique s'il avait soudoyé le bon prince plutôt que de choisir le mauvais. Ce livre explique aussi qu'une femme a été intronisée en Angleterre en lien avec le fait que la famille britannique contrôlait de nombreux territoires français. Naturellement, il ne s'agit pas de nier l'identité nationale, qui est formatée entre autres par des récits et des chansons populaires, mais de donner une place supplémentaire à notre histoire commune avec nos voisins européens.

Christine Verger. Comment l'histoire est-elle enseignée en Lettonie ?

Vaira Vike-Freiberga. Ce sujet a été l'objet d'une réflexion difficile lorsque nous avons retrouvé notre indépendance après le putsch d'août 1991. Les livres d'histoire obligatoires pendant l'occupation soviétique étaient de la pure propagande,

et présentait une vision tellement faussée de notre histoire et de l'histoire tout court qu'ils n'étaient pas utilisables. Ce n'est pas pour rien que le parti communiste avait interdit de nombreux ouvrages de toutes sortes. Des autodafés avaient eu lieu à l'époque stalinienne. Plus tard, les ouvrages jugés idéologiquement pernicieux étaient enfermés dans une bibliothèque « de fonds spéciaux » et ne pouvaient être consultés qu'avec une permission spéciale (qu'il était dangereux de demander). La politique soviétique avait consisté à effacer le passé de chaque peuple et son identité nationale pour mieux l'endoctriner au léninisme-stalinisme et le soumettre à la russification. Un tri agressif avait été fait de tous les ouvrages de littérature, d'histoire, de l'histoire de l'art, des sciences sociales. Même la médecine n'y échappait pas. Non seulement il y avait un index des œuvres dont la possession pouvait vous valoir 25 ans en Sibérie, mais il était strictement défendu de mentionner même les noms des auteurs mis à l'index, déportés dans les déportations de masse ou partis en exil.

Lorsque nous avons retrouvé notre indépendance, le premier pas a été de republier en Lettonie toute la riche littérature publiée dans les pays de l'ouest par les exilés politiques durant les dernières 50 années, en même temps que les classiques des périodes d'avant-guerre. Les manuels scolaires étaient pratiquement tous à réécrire et à mettre à date.

Une historiographie libre et objective était à recréer. Les facultés d'histoire se sont ouvertes aux courants internationaux. Sous l'égide du Président de la République, une commission internationale d'historiens a été créée qui organisait des réunions, des colloques, des conférences et recevait des fonds de recherche pour les études touchant aux deux périodes d'occupation étrangère – nazie et soviétique. Durant les seules huit années de ma présidence, ils ont publié plus d'une vingtaine d'ouvrages collectifs, disponibles en letton, anglais et russe, en plus des ouvrages signés par les auteurs individuels

Christine Verger. Vincent, un internaute, vous demande : « Pourquoi avons-nous autant de difficultés à vendre notre modèle à l'intérieur de chacun de nos pays ? Peut-on encore parler de rêve européen ? Est-il important d'en parler ? »

Dominique Schnapper. La plupart des modèles de patriotisme national ont été construits dans un objectif de défense face à d'autres pays. Je pense par exemple au Portugal par rapport à l'Espagne ou à la Norvège par rapport à la Suède. L'Europe est une construction autocentrée qui ne se définit pas à travers une identité contre les autres. La prise de conscience de l'identité européenne se produit à l'extérieur de l'Europe, dans des environnements où les Européens se sentent relativement

étrangers à leur pays d'accueil et plus proches les uns des autres. Il est difficile de construire une identité européenne sur cette base.

Pascal Lamy insistait sur le déficit démocratique (*Deimos*) mais la difficulté se combine à celle du *Kratos* dans le cas de la construction européenne car le pouvoir démocratique est faible de par le fait qu'il alimente une critique continue et légitime. Il s'affaiblit dans les nations où son histoire est longue. Y compris en France, nous constatons un affaiblissement du pouvoir. La difficulté de la construction d'une identité européenne tient donc aussi à l'affaiblissement de l'idée de la représentation et du pouvoir central au cœur de démocraties qui risquent de devenir de plus en plus critiques vis-à-vis d'elles-mêmes. Cette qualité essentielle d'autocritique risque donc de devenir autodestructrice lorsqu'elle devient excessive.

Vaira Vike-Freiberga. Je verrais l'identité comme un oignon, c'est-à-dire que chaque individu s'associerait plus ou moins à des communautés imbriquées les unes dans les autres, par rapport à leur famille, leur origine sociale, leur nationalité, etc. Le programme Erasmus m'apparaît comme un exemple frappant de la manière dont l'immersion dans un autre pays du même continent pendant une année peut provoquer un changement d'attitude. Les étudiants qui ont participé à ce programme sont très majoritairement convaincus de la validité d'un projet européen. Ils en comprennent la raison d'être et la valeur car ils ont vécu une expérience enrichissante dans un autre pays européen que celui où ils avaient grandi.

Je me rappelle qu'en tant que jeune enfant, alors que j'étais invitée dans la famille d'une camarade de classe, les habitudes étaient légèrement différentes par rapport à ma propre famille. Cela a été une grande surprise pour moi que de découvrir que les couverts pouvaient être placés différemment sur la table par exemple. Les voyages forment la jeunesse et il est regrettable que les jeunes ne puissent pas profiter de ces expériences à cause de la pandémie actuelle. Heureusement que nous pouvons encore communiquer par voie électronique. Le fait de nouer des liens d'amitié est pour moi la meilleure réponse aux antagonismes et aux suspicions.

Pascal Lamy. L'anecdote que vous avez citée de votre enfance est très intéressante. Vous avez remarqué que le couvert était posé différemment dans cette autre famille mais pour autant vous ne vous sentiez pas complètement étrangère de cette jeune personne qui vous avait invitée chez elle.

Partons du constat que nous vivons un déficit d'appartenance en Europe. Si nous parvenons à construire un échelon politique qui puisse se superposer harmonieusement aux échelons régionaux et nationaux, nous pourrions essayer de comprendre nos différences. Une fois comprises, ces différences perdent leur

importance. Si nous savons pourquoi les Espagnols assistent à des matches de football avec leur famille alors que les Italiens vont au stade avec leurs amis et pas l'inverse, ou pourquoi les rayons des supermarchés sont agencés différemment dans le nord ou dans le sud de l'Europe, ou pourquoi les Allemands célèbrent leurs anniversaires de manière aussi pompeuse à partir de soixante ans, alors il me semble que la conscience européenne progressera. Il faut s'intéresser à l'histoire mais aussi à la vie contemporaine, dans laquelle nous vivons.

Je terminerai mon intervention par un exemple : sur Arte, une chaîne franco-allemande, une émission vise à analyser des différences culturelles entre l'Allemagne et la France. Ce type de démarche facilite l'ouverture d'esprit et permet de contrebalancer le culte des différences.

Christine Verger. Merci beaucoup à tous les trois pour cette table ronde passionnante. Je rebondirai sur un entretien de Pascal Lamy publié récemment dans la presse : « Selon la tradition, l'histoire et la philosophie, le modèle de la manière de vivre en Europe est meilleur pour l'Europe et pour la nature. C'est simplement histoire de savoir si nous disposons des trois ingrédients pour l'influence mondiale que sont le poids, l'ambition et le savoir-faire. »

LES NOUVEAUX DÉFIS : LE TEMPS RÉGALIEN

TABLE RONDE : DÉFENDRE L'EUROPE ? LES IMPASSES DU PACIFISME, LES LIMITES DE L'ATLANTISME

Jean-Dominique Giuliani, président de la fondation Robert Schuman.

Mesdames et messieurs, je remercie la présidente de la commission des Affaires européennes et le président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale de nous donner l'occasion de nous exprimer dans cette enceinte qui appartient à la représentation nationale française.

Après le traumatisme du XX^e siècle, le pacifisme est apparu pour l'Europe comme une sorte de libération ; après les dangers de la guerre froide, l'atlantisme est apparu comme une garantie de sécurité. Aujourd'hui dans les nouveaux rapports de force internationaux, le pacifisme est-il encore permis pour l'Europe ? Ne constituerait-il pas une impasse qui conduirait plutôt l'Europe au déclin, voire au déclassement ou, pire, à l'asservissement ? L'atlantisme suffit-il encore à garantir la sécurité de l'Europe ? La présidence de Donald Trump a révélé aux opinions européennes que les États privilégient toujours *in fine* leurs intérêts nationaux et il n'est pas certain que les États-Unis, nos alliés, nos amis dans le camp de la liberté, seraient prêts à mettre en danger leur territoire et leur population pour garantir la sécurité de l'Europe. Un doute s'est instauré et le seul fait de s'interroger montre les limites de l'atlantisme.

En outre, les menaces pour l'Europe ne se cantonnent plus seulement à ses frontières et à son continent, mais surgissent d'un peu partout sur la planète, en Asie, en Indo-Pacifique, en Océanie, en Afrique.

Les Européens ont longtemps vécu le rêve de l'insouciance sécuritaire qui a suivi le second conflit mondial. Un consensus s'établit progressivement sur la nécessité de se réveiller. C'est pourquoi, désormais, on évoque l'autonomie stratégique en Europe, y compris dans les textes officiels de l'Union européenne.

Défendre l'Europe consiste également à se projeter au loin afin de défendre nos intérêts et nos valeurs et les défis sont multiples - le défi chinois, le défi de la relation atlantique - dans un contexte qui nous impose de changer d'époque et

souvent de paradigme. La nécessité s'avère plus urgente que jamais de définir des lignes de stratégie pour l'Union européenne, ce qu'elle s'efforce de faire, mais parfois péniblement, tant les divergences et les nuances sont nombreuses entre les États membres. Il ne s'agit pas d'obtenir un compromis à l'européenne, mais à faire des choix précis en matière de défense et de sécurité. L'addition des forces des Européens est-elle possible dans ce cadre ?

L'Europe subit l'évolution de la relation transatlantique, le *Brexit*, la montée en puissance de pays émergents tels que la Chine, l'activité de puissances révisionnistes à ses frontières telles que la Russie. En regard, l'Europe construit une coopération structurée permanente en matière de défense, l'initiative européenne d'intervention – initiative française – le fonds européen de défense, l'exercice européen de boussole stratégique. L'Union européenne a initié un certain nombre de missions militaires et civiles dans le monde, et notamment à ses frontières.

Franziska Brantner est députée allemande et elle a également été députée européenne. Elle est porte-parole de son parti politique, les Verts, pour les questions de sécurité.

Madame la députée, que pensez-vous du sentiment français selon lequel l'Allemagne n'aurait pas encore pris les virages stratégiques que les Français s'enorgueillissent d'avoir anticipés ?

Franziska Brantner, députée allemande. Je souhaite aborder la question de la souveraineté stratégique européenne dans un cadre un peu plus large que celui de la défense. En effet, nous constatons que la sécurité se définit également dans les domaines de la santé, du digital, etc. La souveraineté stratégique est indispensable à l'Europe pour définir des objectifs communs et avoir les moyens de les atteindre.

L'Europe ne sera pas souveraine sans autonomie dans le secteur de la santé. Je pense que l'Europe a commis une erreur au cours de cette dernière année en ne s'inspirant pas des États-Unis. Les États-Unis s'inscrivent dans chaque processus de production des produits médicaux nécessaires pour combattre la pandémie. L'Europe a attendu jusqu'à maintenant pour rassembler l'ensemble des producteurs en Europe, mais avec un an de retard. La volonté politique a fait défaut. Au-delà de la recherche, il importe que l'Europe se renforce dans la coordination et le financement de la production des produits dont nous avons besoin pour combattre la pandémie. Elle ne peut plus se contenter d'importer les produits dont notre vie dépend. Elle doit diversifier les pays producteurs et les recentrer en Europe.

Ensuite, je souhaite aborder la question du numérique. Un récent rapport fait état de l'influence du gouvernement russe dans les élections américaines. En

Allemagne, les élections nationales se dérouleront en septembre et nous prévoyons des attaques cyber massives à destination des élections et du débat public. De fortes attaques sur le Bundestag ont déjà commencé. Il me paraît essentiel de garantir la sécurité des réseaux au niveau européen. En Allemagne, Les Verts se battent pour que le déploiement de la 5G soit confié à des acteurs européens, tels qu'Ericsson et Nokia, et non pas à Huawei. Ce n'est malheureusement pas la vision de la majorité gouvernementale. Je pense qu'elle commet une erreur stratégique en ne renforçant pas les acteurs européens et en nous imposant un acteur chinois qui est par la loi obligé de transmettre l'ensemble de nos données au Parti communiste chinois. Nous menons ce débat en Allemagne depuis de nombreuses années et j'espère que nous aboutirons.

La souveraineté stratégique impose un renforcement de l'euro et de notre autonomie économique et financière. La question des sanctions économiques contre l'Union européenne est d'autant plus efficace que l'Europe ne dispose pas d'une monnaie suffisamment forte sur la scène internationale. Il convient de pérenniser la capacité fiscale mise en œuvre au cours de la crise.

En matière environnementale, il importerait de créer un partenariat avec les Américains de sorte à identifier une zone de commerce pour le climat, élargie à d'autres pays. L'énergie représente un point clé de notre sécurité. En Allemagne, nous nous battons contre le projet *Nord Stream 2* parce que nous estimons qu'il va à l'encontre des intérêts des Européens. Il s'agit d'un projet de prestige mené par le président Poutine et son équipe qui est contraire à l'objectif de protection du climat.

S'agissant de notre défense militaire, nous souhaitons que le marché de défense européen soit beaucoup plus intégré. Il ne s'agit plus d'en rester à l'objectif d'un budget de 2 % du BIP national pour chaque pays de l'OTAN individuellement, mais d'identifier des objectifs européens et les capacités dont nous avons besoin pour les atteindre et, ensuite, de déterminer un financement commun qui peut dépasser, être égal à ou être inférieur à 2 % du budget des nations. Une collaboration avec les Américains est bien sûr indispensable dans ce cadre.

Jean-Dominique Giuliani. Je vous remercie, Madame la députée, de nous avoir livré une vision élargie qui permet d'introduire notre discussion.

Arnaud Danjean est député européen. Il a présidé la sous-commission Défense du Parlement européen dont il est désormais le vice-président. En 2017, il a présidé l'exercice français d'écriture d'une revue stratégique qui représentait déjà une rupture intéressante dans la pensée stratégique.

Arnaud Danjean, que pensez-vous de ce concept d'autonomie stratégique qui a fait son entrée dans les discussions et les textes de l'Union européenne ?

Arnaud Danjean, député européen. Il y a trois ans, j'ai rédigé un article relatif à ce concept d'autonomie stratégique dans le document que la Fondation Schumann publie annuellement sur l'état de l'Union. Nous étions alors dans une période très positive de développement de la défense européenne. Cet article s'intitulait « Europe : le réveil stratégique ? » et nous avons pris soin de poser un point d'interrogation. Cet article listait les progrès incontestables de la prise de conscience et du réveil stratégique en regard des défis qui se profilaient. Cependant, nous avons souligné que ces progrès étaient non seulement encore fragiles, mais qu'ils étaient également réversibles. En effet, ce réveil stratégique européen semblait à bien des égards procéder davantage d'événements politiques « conjoncturels », tels que l'élection de Donald Trump ou le *Brexit*, que de considérations très approfondies sur l'environnement stratégique de l'Union européenne. Trois ans plus tard, malheureusement, nous sommes près de la réversibilité.

Votre introduction avait une tonalité plutôt positive et optimiste. Pour ma part, je suis un peu plus pessimiste parce que la dynamique depuis plusieurs mois – en réalité, depuis l'élection de Joe Biden – me paraît paradoxalement beaucoup moins vertueuse que ce que nous vivions au niveau spécifiquement européen depuis quelques années. L'élection de Joe Biden a été vécue, tout à fait légitimement, comme un soulagement par l'immense majorité des Européens. Elle a fait naître l'espoir de revenir au confort d'une relation transatlantique idéalisée.

Par ailleurs sont survenus la pandémie, la crise économique et sociale, qui va encore durer probablement plusieurs années, et des problèmes de financement considérables. Dès lors, pour une partie des Européens, se délester sur les États-Unis des obligations en matière de défense constitue un réflexe pratique. Il en fut ainsi pendant cinquante ans et il y a aucune raison pour que cela ne fonctionne plus. La plupart des capitales européennes ont donc tendance à être beaucoup plus prudentes quant à des investissements strictement européens en matière de sécurité et de défense. Le concept d'autonomie stratégique s'en voit ainsi affaibli, et ce, pour plusieurs raisons.

D'abord des débats passionnés se sont ouverts de chaque côté du Rhin, dès cet automne, sur l'expression même d'autonomie stratégique. Ce concept avait été inclus, à l'unanimité des États membres, dans des textes du Conseil et du Parlement européen et, aujourd'hui, il faut batailler pour qu'il y figure toujours. Lors du dernier Conseil européen, cette expression a été éjectée. La plupart de mes collègues ne veulent plus en entendre parler sous le prétexte qu'il s'agit d'une

évidence et qu'il est préférable de donner du contenu plutôt que de s'appesantir sur les mots. Dès lors, si nous avons déjà peur de l'expression elle-même, un vague débat sur le contenu ne permettra pas de réhabiliter le fond et la signification de l'autonomie stratégique.

Pour de nombreux États membres européens, le concept d'autonomie stratégique ne constitue plus une perspective aussi robuste que dans le passé. De fait, les instruments qui accompagnaient ce concept - fonds européen de défense, coopération structurée permanente (CSP), revue coordonnée des programmes capacitaires - souffrent aussi d'un certain ralentissement. Certains Français qui siègent dans les instances européennes veulent considérer que la situation progresse malgré tout, mais à un « rythme européen », à savoir un rythme bureaucratique et complexe. Pour ma part, je constate que rien ne progresse.

Nous espérons qu'un budget minimum de treize milliards d'euros, soit environ deux milliards d'euros par an, serait attribué au Fonds européen de défense. Ce budget paraît énorme, mais il sera rapidement dépensé pour des programmes de défense et des capacités très innovantes. Le budget a été réduit à huit milliards d'euros, soit un peu plus d'un milliard par an dont il est à craindre qu'il soit éparpillé entre les vingt-sept États membres et qu'il ne remplisse pas sa fonction de promoteur et d'accélérateur de programmes stratégiques liés à des déficits capacitaires criants de l'Europe.

La coopération structurée permanente porte sur quarante-deux projets. Ce n'est pas cohérent et nous essayons de revenir à un programme plus robuste. Je crains que cette coopération structurée permanente inclusive soit inefficace. Certains projets présentent une utilité, mais aucun ne permet de combler les retards que nous accusons sur des segments qui auraient précisément permis de retrouver un peu d'autonomie et de souveraineté et de ne plus dépendre d'autres puissances.

Les opérations de l'Union européenne, qui ont longtemps été le moteur de la politique européenne de défense, sont au point mort. Dans le contexte européen actuel, je doute que nous soyons capables d'organiser des opérations telles que celles que nous avons menées dans le passé, comme en République Démocratique du Congo en 2003. Aujourd'hui, le Comité de Politique et de Sécurité, qui réunit vingt-six États membres, autorise uniquement des missions d'entraînement et de formation qui, d'une part, ne répondent pas totalement aux besoins des armées locales que nous prétendons former et entraîner et d'autre part, sont de plus en plus court-circuitées par d'autres acteurs dénués de scrupules juridiques, moraux, politiques et institutionnels. Ces acteurs, à savoir les Russes, les Turcs, les Chinois, offrent des prestations beaucoup plus complètes et équipées, notamment aux armées

africaines, qui n'ont donc aucun intérêt à se tourner vers les Européens. Il serait donc nécessaire de revoir notre modèle mais avec peu de probabilité que ce soit pour adopter des mesures plus robustes. Dès lors, je suis inquiet pour la force et la motricité de la politique de sécurité et de défense commune.

Enfin, force est de constater que la politique européenne de sécurité et la politique étrangère ne sont pas à la hauteur des enjeux. Le débat qui agite Bruxelles actuellement consiste à déterminer s'il convient de voter à la majorité qualifiée sur les sujets de défense, de sécurité et de politique étrangère plutôt qu'à l'unanimité. On ne parvient pas, en effet, à dégager une unanimité sur la plupart des grands défis, comme sur la définition des relations avec la Russie, la Chine ou la Turquie. Quand ce dernier pays provoque des membres de l'Union européenne en Méditerranée orientale, la moitié des membres de l'Union européenne ne réagissent pas, voire souhaitent même que l'Union soit « un médiateur » !

Pour une majorité des États membres, l'Union européenne doit se considérer dans l'environnement international comme un médiateur. J'estime que cette notion de médiation recouvre en réalité un renoncement. Nous ne voulons pas engager les rapports de force dans un monde où, pourtant, le rapport de force est devenu la loi commune puisque des puissances régionales et globales s'affirment sans complexe autour de nous et contre nous. Ces puissances nous représentent explicitement en ennemis parce que notre modèle de société ne leur convient pas et que nous ne devrions avoir aucune prétention à défendre nos valeurs à travers le monde. Face à ces pays-là, nous répondons que nous voulons être des médiateurs. Ce positionnement dénote une tentation de renoncement profond de l'Europe à être un acteur.

Cette évolution est dangereuse et l'élection américaine l'a amplifiée dans le confort que procure l'arrivée à Washington d'équipes que nous connaissons bien, qui connaissent et rassurent les Européens. Il est possible que nous assistions à une ironie de l'histoire, car il n'est pas exclu que cette administration américaine incite les Européens à se prendre en main. En effet, l'administration Biden sera monopolisée par ce qui se passe dans la zone indo-pacifique, autour de la Chine, et il est fort possible qu'elle sollicite l'Europe et la somme de monter en puissance. Finalement, ce serait encore ce qui pourrait arriver de mieux aux Européens.

Mes propos sont un peu sombres par rapport aux élans optimistes, mais j'estime qu'il n'y a pas lieu de se réjouir des évolutions en cours. Les progrès sont réversibles et si nous ne prenons pas garde, nous Français, à sortir de l'incantation et à entamer un travail profond de conviction vis-à-vis de nos partenaires européens, nous serons très isolés.

Jean-Dominique Giuliani. Je vous remercie pour cette contribution qui, par son pessimisme et son réalisme, rafraîchit l'atmosphère.

Claude-France Arnould est actuellement conseiller du président de l'IFRI pour les affaires européennes. Elle a été directrice exécutive de l'Agence européenne de défense. Elle fut également une diplomate française de haut rang, non seulement comme ambassadeur, mais également au sein de l'administration française, au secrétariat général de la Défense nationale, au Quai d'Orsay. Elle est donc une experte de nos relations et de celles de l'Union européenne avec l'Amérique et l'OTAN.

Claude-France Arnould, au cœur du dispositif, vous avez vu comment l'articulation entre l'OTAN et l'Union européenne pouvait contribuer, soit à une sorte de renoncement, soit à des avancées. Quel bilan en dressez-vous ? Dans une vision prospective, quelles leçons souhaiteriez-vous partager avec nous ?

Claude-France Arnould, ancienne directrice exécutive de l'Agence européenne de défense. Il est difficile de parler de manière convaincante et réaliste après le terrible, et malheureusement très juste, réquisitoire prononcé par Arnaud Danjean.

S'agissant du renoncement, je pense qu'une des difficultés que nous rencontrons réside dans la répartition des rôles entre l'OTAN et l'Union européenne. Le noyau dur, la défense du territoire et au-delà, le « haut du spectre » serait réservé à l'OTAN. La méthode douce, pouvant en effet aller jusqu'à la médiation, serait dévolue à l'Union européenne. Je souhaite vous en citer deux exemples.

Le premier concerne la relation entre l'humanitaire et le militaire. L'Union européenne a mené des opérations militaires au Congo à deux reprises, sur sollicitation du Secrétaire général des Nations Unies face aux exactions perpétrées en Ituri et dans le Kivu. Confrontée de nouveau, plus tard, à une situation identique et à une nouvelle demande des Nations Unies, l'UE a refusé d'intervenir. Cette fois, France avait fait savoir qu'elle ne participerait pas. Nous devons donc mettre en œuvre le fameux concept de *Battle Group*, formalisé par le comité militaire européen. Ce concept avait été créé en s'inspirant de l'opération menée en 2003 en Ituri. Alors, en effet, l'Union européenne s'était déployée en onze jours, malgré un contexte très complexe. Dans le cas ultérieur que j'évoque, il a été estimé militairement que le déploiement d'un *Battle Group* en onze jours dans le Kivu était impossible. Parmi les sous-entendus : sans la France. Les ambassadeurs réunis autour de la table, en particulier ceux qui « étaient de tour » de *Battle group*, ont alors vertueusement déclaré que la réponse n'était pas militaire, mais devait être humanitaire Autrement

dit, que nous laissions les milices commettre des exactions et que nous envoyions des médicaments pour soigner les victimes de ces exactions. J'ai trouvé ce moment hypocrite et cruel. Il montre que l'on ne peut cautionner une répartition des tâches qui, attribuerait l'humanitaire, la médiation, à l'Union européenne et l'emploi de la force à l'OTAN. De surcroît, l'UE a les moyens, elle, de faire converger avec une intervention militaire ponctuelle, les moyens d'action humanitaires et d'aide au développement

Le second exemple de ce que ne doit pas être la relation entre l'Union et l'OTAN est celui de la mission de police en Afghanistan que l'UE a dû organiser en 2007. L'OTAN était présente, la coalition étant devenue la force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS). L'Union européenne a été soumise à une forte pression politique afin d'envoyer une mission de police, alors que la force de l'OTAN comportait des éléments de gendarmerie (notamment français). Il ne s'agissait malheureusement pas seulement d'une « duplication » que l'on pourrait considérer comme « inutile » mais d'un risque sérieux de coordination et notamment de « *blue on blue* », comme il se dit à l'OTAN : que les véhicules des policiers européens, non identifiés par le système de communication, soient victimes de feu ami. La question a finalement été réglée, et bien, par les militaires de SHAPE mais cela a pris du temps.

Les missions de police ou les missions de réforme des armées qui se sont multipliées depuis dix ans et deviendraient, aux yeux de certains, l'apport principal de l'UE, ces fameuses missions dites « non exécutives », sont en fait difficiles à réussir et plus encore lorsqu'il est nécessaire de garantir que non seulement il n'y aura jamais la moindre désertion, ni attitude répréhensible, mais également, ce qui va évoluer, qu'on ne fournira pas d'armes létales aux forces qu'on entraîne.

Cette conception de la répartition des tâches me semble être une des conséquences de l'atlantisme. Personne ne s'oppose à la paix, au pacifisme ; personne ne s'oppose à la solidarité atlantique. Une solide relation transatlantique répond bien sûr à l'intérêt européen et elle est importante pour notre défense. Le problème réside dans le fait que l'atlantisme devienne un système ou une religion. L'OTAN avait été créée pour qu'au lendemain de la guerre, les Européens reconstruisent progressivement une capacité de défense dans ce cadre. Des décennies de planification de défense OTAN, *a fortiori* depuis la fin de la guerre froide, ont laissé l'Europe se désarmer et renoncer à l'effort de défense. Les cibles affichées étaient ambitieuses, on ne les respectait pas et on se faisait pardonner en achetant du matériel américain dans le cadre du FMS (*Foreign military sale*). Désormais les États-Unis, bien avant Trump, ont fait savoir que nous devons prendre en charge notre effort de défense. C'est la raison pour laquelle, l'Agence européenne de défense

a bénéficié, quand j'y étais, d'un soutien du Pentagone, y compris pour le programme de ravitailleurs en vol.

Le paradoxe de cet atlantisme, auquel nous sommes tentés de revenir dès que le climat est plus serein, réside ainsi dans un désarmement de l'Europe, que n'acceptent plus les Américains et qui ne répond pas au contexte stratégique présent. L'Union européenne, en amorçant une politique de renforcement des capacités militaires, a hérité de cette situation.

On nous demande désormais de nous extraire de cette dépendance. Il convient donc de « réarmer » l'Europe en fonction des menaces actuelles et réelles, notamment le cyber, l'espace, l'intelligence artificielle, de manière autonome, avec le degré d'indépendance qui nous permettra de nous sentir en sécurité. Il importe de réaliser ce « réarmement » dans un cadre européen parce que c'est là que se situent non seulement la synergie, notamment pour ce qui concerne les futurs systèmes d'armes à haute technologie, mais également l'acceptabilité.

Une question est celle de l'acceptabilité des fameux 2 % du PIB de dépenses qui doivent être consacrés à la défense. Certains États se rapprochent bien des 2 % (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Grèce), mais cet apport représentera toujours une partie infime du budget global du fait de la taille de leur PIB. En réalité, c'est l'apport de l'Allemagne qui fera la différence. Si l'Allemagne passait à 2 %, le budget atteindrait 67,9 milliards de dollars, soit une dépense militaire de 40 % plus élevée que celle de la France. Cette évolution ne va de soi, ni à l'extérieur, ni surtout à l'intérieur de l'Allemagne.

La tendance ne peut être inversée que dans un cadre européen, en construisant de véritables programmes développant les nouvelles technologies et en faisant converger les instruments tels que le Fonds de défense, la coopération structurée permanente et l'Agence européenne de défense à laquelle le traité donne un rôle central et dont la conception respecte le rôle des États, l'implication des états-majors et des agences nationales d'armement, des ministres de la défense eux-mêmes et la possibilité de mener des programmes à géométrie variable

En conclusion, selon moi, l'atlantisme tend à être une manière de nous exonérer de la défense, parfaitement illusoire, comme l'a montré l'histoire, ancienne et récente.

Jean-Dominique Giuliani. Je vous remercie. Nicole Gnesotto est vice-présidente de l'Institut Jacques Delors. Elle a présidé le conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Elle a été la première

directrice de l'Institut de sécurité de l'Union européenne et elle participe encore aux travaux et aux réseaux d'experts de la commission européenne.

Un internaute nous demande si l'armée européenne finira par voir le jour. Les Européens veulent-ils d'une armée ? La situation actuelle provient-elle de nos désaccords quant à l'identification des menaces qui pèsent sur l'Union européenne ? Il semble notamment que la France, l'Allemagne et les grands États membres ne se rejoignent pas, non seulement sur la manière de contribuer financièrement à l'effort de défense, mais encore sur la manière de réagir.

Nicole Gnesotto, professeure au Conservatoire national des arts et métiers. Je partage non seulement le pessimisme d'Arnaud Danjean quant à l'avenir de l'autonomie stratégique de l'Union européenne, mais également la vision de Franziska Brantner quant à la nécessité d'une globalisation des questions de défense. Dans la mondialisation actuelle, il me semble que nous ne pouvons pas uniquement nous en tenir à l'aspect militaire de la défense.

En 1983, lors de l'affaire des euromissiles, le Président François Mitterrand avait donné la réponse européenne à un problème atlantique, à savoir « *ni rouge ni mort* », soit ni Pershing, ni SS-20. Paraphraser cette approche conduirait à estimer que la sécurité européenne ne se situe ni dans l'atlantisme, ni dans le pacifisme. Il s'agit donc d'être européen, mais le concept paraît ambigu.

D'abord, je considère que pacifisme et atlantisme se confondent dans l'histoire de la sécurité de l'Europe depuis 1949. Plus les Européens souhaitent se dédouaner des responsabilités stratégiques du monde, plus ils ont besoin d'une OTAN efficace et solidement arrimée à la garantie américaine. Dès lors, opposer les deux concepts me paraît constituer un contresens sur l'histoire de l'OTAN qui représente pour les Européens une garantie non seulement de sécurité, mais également de tranquillité. Les Américains s'occupent des affaires du monde et c'était d'ailleurs le deal initial de 1954, à savoir : l'Allemagne rentre dans l'OTAN, les Européens sortent de l'histoire. Ce deal est absolument inattaquable du point de vue historique. Les tâches ont été partagées : l'OTAN assure la sécurité de l'Europe et la Communauté économique européenne (CCE) construit la prospérité de l'Europe. Cette répartition OTAN/Union européenne demeure : l'OTAN assure la sécurité et l'Union construit la prospérité.

L'Alliance atlantique s'est développée pendant soixante-dix ans comme une école de déresponsabilisation des Européens vis-à-vis des notions de risque, de menace, de prise de risques, etc. L'inertie des Européens, dénoncée par les

Américains, constitue la rançon du succès de l'OTAN. En effet, les Européens ont désappris à gérer les affaires du monde.

L'histoire de l'Alliance a néanmoins connu une seule exception à l'opposition entre le pacifisme et l'atlantisme, à savoir la guerre en Irak de 2003 à laquelle les Français et les Allemands ont refusé de prendre part et se sont opposés aux Américains.

Par ailleurs, que signifie être européen ? Les diplomates ont déployé une grande imagination dans la défense européenne : états-majors, *headline goal*, *battle group*, CSP, fonds européen de défense, etc. Pour autant, nous n'avons jamais défini ce que signifiait être européen en matière de défense. Une telle définition permettrait de résoudre le problème avec l'Alliance atlantique et de renvoyer la notion de UE/OTAN à un faux problème. Selon moi, être européen en matière de défense signifie d'abord envisager le monde selon une vision plus complexe et moins binaire que la pensée américaine. En 2003, sous la houlette de Javier Solana, les Européens ont inventé un concept de sécurité qui, à l'époque, était l'antithèse du concept américain, mais que tout le monde a repris ensuite en Occident. Ce concept était basé sur des éléments très simples et qui nous paraissent aujourd'hui évidents, à savoir : un concept global de sécurité – ce sont les Européens qui ont inventé la notion de sécurité intégrée, pas les Américains - ; ensuite, l'ouverture d'un dialogue global, y compris avec le diable ; et enfin la promotion d'un multilatéralisme meilleur que l'ostracisme des ennemis.

Telle était la vision de sécurité des Européens ; telle elle demeure. Elle est devenue une conception parfaitement adaptée à la mondialisation. Nous avons raison à l'époque et nous avons encore raison aujourd'hui. Néanmoins, les Américains essaieront à nouveau de réinventer un monde bipolaire, un affrontement entre nous, les Occidentaux, et les autres, notamment la Chine, en incitant les Européens à suivre ce nouveau *leadership* américain anti-chinois. Personnellement, je pense qu'il n'est absolument pas de l'intérêt des Européens de suivre l'Amérique dans cet affrontement binaire. Être européen en matière de défense consiste d'abord, à articuler une vision du monde différente du simple manichéisme entre les démocraties et la Chine, considérée comme un ennemi.

Par ailleurs, être européen consiste également à décider en Européen. La défense européenne consiste moins à défendre l'Europe qu'à décider pour l'Europe. Ce point est fondamental et si nous cessons de parler d'état-major, de militarisation de l'Europe, d'autonomie, peut-être que nous parviendrons à convaincre les Européens qu'il importe d'abord de décider pour l'Europe. À titre d'exemple, en Iran, nous avons fait de la défense européenne sans utiliser la moindre arme et nous

avons mis douze ans, entre 2003 et 2015, à convaincre les Américains qu’il n’existait aucune option militaire pour régler le problème de la non-prolifération nucléaire venant de l’Iran. Ce fut un succès majeur des Européens en matière de sécurité et de défense, mais que nous ne valorisons pas justement parce que nous n’avons pas utilisé la force militaire. Pour autant, cette démarche a représenté une défense de l’Europe absolument exceptionnelle. Dès août 2003, les Américains ont proposé une opération militaire sur l’Iran et je rappelle que tous nos partenaires démocrates, notamment John Kerry et Clinton, avaient voté pour l’intervention militaire en Irak. Barack Obama, en revanche, n’y était pas favorable. Il importe de mettre fin à l’obsession du militarisme en matière de défense. Sans renoncer à la défense, il convient d’essayer de penser la défense comme une décision en matière de souveraineté, et non pas seulement comme une affaire de comptabilité militaire.

Enfin, je partage, non seulement le soulagement ressenti par les Européens lors de l’élection de Joe Biden, mais également l’inquiétude exprimée par Arnaud Danjean, à savoir que, l’Amérique redevenant fréquentable, l’Alliance atlantique sera à nouveau le lieu formidable de nos échanges et de notre protection. La question ne réside d’ailleurs pas dans l’éventuel affaiblissement, dans le retour de l’atlantisme, de l’autonomie stratégique européenne puisqu’il est évident qu’il en sera ainsi. La ministre de la défense allemande a été parfaitement claire : l’autonomie stratégique s’est terminée avec l’élection de Joe Biden et le retour de l’OTAN. Sans que cela constitue la fin de l’histoire, nous vivons une période au cours de laquelle les Européens n’auront plus envie de développer une autonomie stratégique de l’Union européenne.

Toutefois, il appartiendra aux Américains de définir le *leadership* au sein de l’Alliance et d’en identifier les limites. S’ils souhaitent un leadership militaire, soit. Il en sera différemment s’ils espèrent élargir la définition de leur *leadership*, comme ils ont commencé à l’évoquer dans le document publié en décembre 2020, sur des sujets qui ne relèvent pas de la compétence de l’OTAN, mais de celle de l’Union européenne. À titre d’exemple, les Américains sollicitent le contrôle sur les investissements directs étrangers en Europe, sur notre commerce avec l’Iran ou avec la Chine. Les Américains veulent nous donner des instructions en matière d’autonomie commerciale. Ils réclament le *leadership* en matière d’innovation technologique – à l’exception du numérique parce qu’ils sont tellement supérieurs à nous dans ce domaine qu’ils n’ont pas envie de partager. Ils souhaitent créer un groupe euro-atlantique, au sein de l’Alliance, qui réfléchisse et décide collectivement sur les investissements à venir dans le domaine de l’innovation technologique. Or ce sujet relève d’une compétence exclusive de l’Union européenne. Plus les Américains développeront une vision large du *leadership* atlantique, plus les Européens deviendront sensibles à la question de l’autonomie et de la souveraineté, parce que

cette vision s'attaquera au cœur même des compétences de l'Union européenne. Selon moi, il appartiendra à la France, au cours de sa future présidence, de développer ce sujet.

Dans l'histoire, les Français sont grandement responsables d'avoir assimilé la puissance politique de l'Union européenne aux questions militaires. Or aujourd'hui, la puissance politique dépasse la question militaire. Cette militarisation de la notion de puissance européenne non seulement dessert la France, mais l'isole. Il importe de sortir de ce dilemme, de globaliser les notions de défense et de souveraineté de sorte à réussir à maintenir non seulement le couple franco-allemand en matière de revendications de l'action de l'Union européenne sur la scène internationale, mais également la présence d'un troisième pôle dans l'ordre mondial. Il existe un pôle chinois, un pôle américain, et il convient de créer un pôle européen et nous n'y parviendrons que collectivement.

Jean-Dominique Giuliani. Je me tourne vers madame Franziska Brantner afin qu'elle réponde aux trois orateurs qui, en quelque sorte, interpellent l'Allemagne bien qu'il existe des points d'accord sur la notion de sécurité globale. Vous êtes députée du Bundestag. Avez-vous le sentiment que ces débats s'emparent également des différents partis politiques allemands et des autorités allemandes ? Pensez-vous que les Allemands souhaitent sortir d'une époque où pacifisme et atlantisme se confondaient ?

Franziska Brantner. Dans le débat allemand et européen, la méfiance envers Paris est souvent plus importante que la méfiance envers Washington. Beaucoup d'Allemands estiment que lorsque la France parle d'Europe, elle voit en fait une France plus grande. Ce soupçon est très profond. D'ailleurs, le Président Macron s'est rendu au Danemark et d'autres pays, mais la France ne l'avait pas fait depuis des décennies. Le discours français est perçu comme une volonté de créer l'Europe pour préserver les chances de rester français dans un monde dangereux. Si la stratégie européenne est française, elle n'existera pas. Je ne suis pas certaine que les Français l'aient réellement compris et accepté.

Jean-Dominique Giuliani. Nous pourrions tenir des propos identiques à l'encontre de l'Allemagne. Nous sommes tous coupables.

Franziska Brantner. Vous avez raison. Nous, les Allemands, devons aussi changer notre approche. Jusqu'à présent, la politique de Merkel identifie les intérêts économiques allemands aux intérêts stratégiques de l'Allemagne. Quelle erreur ! Mais la notion de stratégie et d'autonomie est plus française qu'allemande.

Les Allemands n’y adhèrent pas totalement en raison de la méfiance que j’ai évoquée et parce qu’il n’existe pas de vrai débat de fond au sujet de cette stratégie.

Je ne pense pas que la souveraineté stratégique européenne consiste à s’opposer aux États-Unis ou à s’en éloigner, mais à rester de bons partenaires. En effet, les Américains doivent être en mesure de fortifier leur démocratie car sinon, l’ensemble des démocraties libérales s’effondrera. Pour être de bons partenaires, les Européens doivent se doter des moyens de défendre leur liberté et leur sécurité.

Dans la sémantique allemande, le terme autonomie suggère que nous puissions vivre sans le reste du monde, ce qui est absurde. Je ne souhaite pas que l’Europe s’isole du reste du monde, mais qu’elle soit intégrée dans ce monde tout en préservant sa capacité d’action. Dès lors, le concept de souveraineté stratégique est beaucoup plus acceptable, parce qu’il signifie la préservation de sa capacité d’action.

Laisant de côté la sémantique, l’Europe doit affirmer vouloir préserver sa capacité d’action et gagner en résilience dans un monde en réseau qui défende ses citoyens et identifier les moyens pour y parvenir.

Jean-Dominique Giuliani. Comme les Américains, vous êtes hostiles à *Nord Stream 2*. N’appartient-il pas aux Européens, voire aux Allemands, de décider ce qu’il convient de faire plutôt que de s’en remettre à Washington ?

Franziska Brantner. Ce que les Américains pensent de *Nord Stream 2* m’est totalement égal. Je m’oppose à ce projet parce qu’il va à l’encontre des intérêts de l’Ukraine, de la Pologne et de nos partenaires européens et parce qu’il finance l’entourage de Poutine. En outre, ce projet n’a aucun sens sur le plan climatique. Même si les Américains étaient favorables à ce projet, je m’y opposerais.

Jean-Louis Bourlanges, président de la commission des affaires étrangères de l’Assemblée nationale. Le problème réside dans le fait que nous n’avons pas en Europe, nous n’avons plus jamais eu pratiquement depuis la fin de la guerre, le *fighting spirit*. C’est comme ça et c’est terrible. Il survit un peu en France. Les Britanniques l’avaient, mais ils font cavalier seul. Nous pouvons toujours réfléchir à des formats, à des architectures, mais force est de constater que nous faisons seulement semblant d’avoir la volonté.

J’adhère au constat selon lequel, en identifiant l’Europe politique à l’Europe de la défense, on crée un défi que les Européens ne seront pas capables de relever. Il vaut mieux construire l’Europe politique en relevant les défis en matière technologique ou numérique. Sur le plan de la confrontation avec les États-Unis, la remise en cause de la compétence extraterritoriale des juridictions américaines

représente un sujet central. Il nous appartient de nous fixer des objectifs qui demandent de la volonté, du courage, de la détermination et qui soient plus accordés à nos moyens. Il convient de définir une démarche intermédiaire entre le « bisounours » et le létal.

Je ne suis pas sûr que la succession de Trump par Biden soit véritablement démobilisatrice. Compte tenu de la très faible appétence des États européens pour les enjeux de défense, il n'est pas certain que l'abandon de l'Europe par Trump en ait été la cause ou l'ait drastiquement détériorée. En effet, l'enjeu de sécurité vis-à-vis de la Russie est tellement important, que l'Allemagne semble avoir développé des tendances pacifistes telles que nous les avons observées à différents moments de l'histoire intérieure allemande.

En revanche, je pense que le réinvestissement américain dans les affaires de l'OTAN et l'appel qu'ils nous lancent à davantage de mobilisation peut éventuellement nous inciter à nous investir sur des enjeux de projection qui nous concernent directement en raison de la proximité des théâtres dangereux. Je n'attends pas de Joe Biden qu'il nous aide à être autrement que ce que nous sommes et je suis très inquiet pour les Européens, mais je ne perçois pas tout à fait les conséquences de la succession de Trump en termes aussi négatifs qu'Arnaud Danjean.

Jean-Dominique Giuliani. Arnaud Danjean, entre le « *bisounours* » et le « létal », selon l'expression employée par Jean-Louis Bourlanges, nous faut-il le pistolet à plomb ? Les projets franco-allemands (char de combat, avion) ont-ils une chance de voir le jour ? Quelle est la probabilité de réconcilier la France et l'Allemagne sur des sujets de sécurité globale qui englobent malgré tout également les questions militaires ?

Arnaud Danjean. Je confirme que les visions françaises d'autonomie stratégique, et l'expression même d'autonomie stratégique, génèrent des suspicions non seulement en Allemagne, mais au-delà, en Europe. Pour autant, l'approche allemande génère une suspicion en retour. Je comprends parfaitement que les Européens considèrent l'autonomie stratégique telle que voulue par les Français comme l'extrapolation de la puissance française, ou de ce qu'il en reste, et notamment comme une affirmation par rapport aux États-Unis. Les Français voient cette autonomie comme la réduction d'une dépendance, ce qui diffère de la défiance. En effet, nous ne nous défions pas des États-Unis, nous souhaitons réduire notre dépendance à eux de sorte à disposer d'une capacité d'action.

La suspicion que je ressens par rapport à l'Allemagne réside dans le fait qu'en démilitarisant totalement l'approche de la défense, en la globalisant sur la

technologie, le numérique, etc., et en évitant l'emploi de mots dérangeants tels que la souveraineté ou l'autonomie stratégique, et en les remplaçant par capacité d'action, nous neutralisons le système.

J'admets que les questions militaires et de défense *stricto sensu* sont actuellement très complexes au niveau européen. Bien sûr nous pouvons élargir les enjeux de sécurité aux dimensions technologiques, économiques. Cependant, force est de constater que nous n'y parvenons pas parce que nous sommes confrontés à des blocages identiques, bien qu'à un degré moindre, à ceux auxquels nous nous heurtons dans la sphère militaire. Lorsqu'on évoque la sécurité du cyber à Bruxelles, la plupart de nos partenaires européens l'envisagent dans le cadre de la coopération UE/OTAN alors que l'OTAN n'a rien à voir. L'OTAN ne dispose d'aucune capacité cyber en propre ; l'OTAN dispose de la capacité cyber de ses États membres, comme l'UE, ni plus, ni moins.

Les problèmes que nous rencontrons sont liés à l'atlantisme. Les Européens rêvaient de ce retour des Américains qu'ils aiment, qu'ils connaissent et qui nous connaissent ; des Américains que nous mythifions d'ailleurs largement parce que les États-Unis évoluent sociologiquement et démocratiquement. Nous verrons ce que l'avenir nous réserve, mais nous avons déjà subi des désillusions. Je déplore cette incapacité des Européens à comprendre que les États-Unis suivent également une trajectoire spécifique, que leurs évolutions intérieures sont prédominantes par rapport aux considérations extérieures et qu'ils suivront leur intérêt propre. Le concept d'*America First* perdurera malgré tout, peut-être d'une façon plus feutrée, plus polie et plus acceptable que l'unilatéralisme de Trump. Quoiqu'il en soit, cette situation incite les Européens revenir à une forme de servilité, bien que l'expression soit un peu excessive. Nous le constatons très nettement à Bruxelles.

Je ne crois pas qu'individuellement, les États membres européens aient perdu le *fighting spirit*. D'un strict point de vue militaire, quand il s'agit de contribuer à une opération risquée de l'OTAN, comme en Afghanistan ou en Irak, les Européens s'engagent. De nombreux pays européens (Danemark, Pays-Bas, Pologne, Italie) ont perdu des combattants, et proportionnellement plus que nous d'ailleurs, dans des opérations de combat dans le Helmand afghan. Le *fighting spirit* existe encore. Les États membres ont encore des ressources, mais le cadre européen se révèle anesthésiant, parce que la volonté d'ériger l'Union européenne et la diplomatie européenne en médiateur universel me paraît extrêmement pernicieuse. Il importe que l'Union européenne soit un acteur, un acteur qui ne soit aligné sur personne et qui fasse valoir ses intérêts. Malheureusement, nous souhaitons être perçus comme un médiateur, en termes de valeurs, là où il faudrait que nous soyons aussi un acteur, en termes d'intérêts.

Jean-Dominique Giuliani. Franziska Brantner, le terme de souveraineté est nouveau pour les Allemands puisqu'il ne figure dans aucune de vos constitutions.

Franziska Brantner. J'ai distingué souveraineté et autonomie stratégique. Le terme souveraineté stratégique est beaucoup plus adapté à la conception allemande que l'idée d'autonomie.

Je reconnais que le concept allemand qui consiste à établir des relations commerciales sans ostracisme suscite la méfiance. Confier la politique étrangère et de sécurité aux États-Unis a en effet été très profitable à l'Allemagne. L'Allemagne commerce avec les Chinois et l'ensemble du monde. Elle gagne de l'argent et se décharge du reste. Toutefois, il est clair qu'il convient de diversifier les pays vers lesquels on exporte. En effet, si nous exportons des voitures en Chine et qu'en retour on nous impose d'utiliser Huawei pour notre infrastructure de data, *in fine*, nous n'aurons rien gagné. Pour sortir de ce processus, l'Allemagne a besoin d'aide, mais elle ne la trouvera pas dans un débat européen qui lui donne le sentiment d'être français et tourné vers une idée de la France en Europe. Je pense qu'il est indispensable que nous aboutissions à cette souveraineté stratégique et que les Allemands doivent évoluer, car ils ne peuvent pas faire du négoce avec Poutine ou avec les Chinois sans être conscients qu'il faudra en payer le prix en retour.

Lors de la table ronde de la commission sur la souveraineté numérique 5 G, l'unique fournisseur représenté était Huawei. De petits fournisseurs tentent de trouver un accès à la commission, mais elle n'en tient pas compte. Le projet poursuivi n'est manifestement pas européen.

S'agissant des vaccins et de l'industrie de la santé, la commission a pris un retard considérable.

Enfin, la victoire de Biden me réjouit parce qu'elle ouvre des opportunités, notamment pour ce qui concerne le climat. Les États-Unis redeviennent un partenaire avec lequel nous pourrions à nouveau travailler. Il nous appartient d'être optimistes, de saisir les chances et, en même temps, de travailler sur notre capacité d'action.

Sabine Thillaye. J'ai retenu des différentes interventions des mots qui m'interpellent, à savoir non seulement le mot « inquiétude », prononcé par Arnaud Danjean, mais également les mots « confiance » et « méfiance » des uns envers les autres. Ces mots font écho non seulement à des relations politiques, mais aussi à des relations humaines, des relations entre les nations. Comment pourrions-nous donc parvenir à construire quelque chose ? Nous avons posé un constat, dressé un état des lieux. Je lance le défi à nos intervenants de définir en une phrase la priorité et les propositions que nous pourrions formuler.

Claude-France Arnould. L'Europe doit lancer des programmes, agir militairement quand il le faut, et améliorer nos capacités pour agir, qu'elles soient militaires ou civiles. C'est l'action qui nous réunit.

Le 13 août 2008, pendant la crise en Géorgie, j'ai participé à Bruxelles au pire Conseil des Affaires étrangères que j'aie connu. Certains ministres y ont accusé les Français, après les négociations menées pendant leur présidence pour l'arrêt des combats, d'être revenus au temps de Munich, notamment le ministre tchèque. Ensuite, l'Union européenne a reçu le mandat de mettre sur pied une mission civile d'observateurs. Les *COPS*, qui ont suivi, ont été constructifs et consensuels et permis de décider des modalités de cette mission comme lorsque nous avons lancé l'opération au Congo en 2003. Force est donc de constater que l'action induit la convergence.

Je pense donc qu'il convient d'agir, de construire des programmes et d'opérer des déploiements quand la situation l'impose.

Opposer le « militaire » au « civil » n'a jamais été très pertinent ; c'est de plus en plus dépassé. Notamment (mais pas exclusivement) du fait des évolutions technologiques. L'espace, le cyber, l'intelligence artificielle, la robotique ne sont ni militaires ni civils.

Nicole Gnesotto. Le renoncement constitue une option pour la France, mais pas pour l'Allemagne. Une autre option réside dans la construction d'une politique européenne commune du soupçon puisque, finalement, tout le monde soupçonne tout le monde. Les soupçons des Allemands vis-à-vis de la France ne sont, ni récents, ni uniques. Paul-Henri Spaak, sous le général de Gaulle, dénonçait déjà la façon dont la France utilisait l'Europe comme le « démultiplicateur » de la puissance française. Cependant, on soupçonne aussi les Allemands de donner la priorité à la Chine au détriment des intérêts européens.

Il serait souhaitable que les Européens s'expliquent entre eux, « vident leur sac », de sorte à identifier ensuite ce qu'ils seraient capables de construire en commun. Les propos de Franziska Brantner m'ont intéressée, mais ils m'inquiètent quant à l'avenir de la coopération franco-allemande.

Franziska Brantner. Je pense en effet que soit chacun admet qu'il a très bien vécu avec ses méfiances jusqu'à maintenant, soit les Européens décident collectivement de se débarrasser de ces méfiances. C'est dans l'action que nous parviendrons à nous construire. Il serait souhaitable de nous mobiliser sur les grands projets franco-allemands de défense et de lever les défiances liées probablement à

une mauvaise gestion allemande de la situation. Nous parviendrons à nous retrouver dans des projets concrets.

Néanmoins, je pense qu'il convient de distinguer le domaine militaire des autres aspects. Les débats sur le 2 % resteront stériles s'ils ne s'appuient pas sur des projets concrets liés aux domaines cyber, militaire, économique et financier. Il importe également de renforcer le rôle de l'euro, débat très douloureux pour l'Allemagne, mais qu'il conviendra d'ouvrir de sorte à augmenter notre pouvoir d'action.

Arnaud Danjean. Je pense qu'il importe de sortir de l'incantation et cela vaut d'ailleurs particulièrement pour nous, Français. Si nous nous déchirons en permanence sur les mots (« souveraineté », « autonomie ») avant même d'avoir pu agir, nous n'y arriverons jamais. Travaillons sur des choses concrètes, mais assumons les désaccords lorsqu'ils surgissent. Nous ne sommes pas obligés de tout faire de la même façon, ensemble, au même rythme. D'ailleurs, les réalisations européennes les plus tangibles (l'euro, Schengen, l'Europe spatiale, etc.) ont été menées de façon pragmatique, concrète, grâce à la volonté de ceux qui souhaitaient réussir.

Jean-Dominique Giuliani. Plusieurs internautes nous interrogent quant aux projets franco-allemands (avion de combat, char). Les désaccords entre la France et l'Allemagne sont nombreux. Comment les assumer pour fabriquer un avion ou un char ?

Arnaud Danjean. Il conviendra d'aller au bout de la logique. Ce programme commun a beaucoup de sens, économiquement et politiquement. Il importe de définir une répartition des tâches claire et explicite qui ne soit pas sans cesse remise en cause. Le travail de collaboration franco-allemand est d'autant plus nécessaire qu'il n'est pas naturel. Le volontarisme politique franco-allemand en matière de défense s'avère d'autant plus nécessaire que la collaboration ne va pas de soi.

S'il se confirme que nous ne pourrons pas aboutir, il conviendra de prendre des décisions parce qu'il n'est pas possible de creuser encore davantage le retard. Les autres avancent, au niveau mondial, dans les équipements, dans les capacités et dans les programmes.

Dassault sait faire l'avion de combat et il doit piloter le projet. Si Rheinmetall sait construire le char, il faut qu'il le construise. Il convient de répartir les tâches. Actuellement, tout le monde veut tout et ce n'est pas possible. Si nous poursuivons dans cette voie, la paralysie est inéluctable.

Jean-Dominique Giuliani. Nous n'avons pas épuisé la discussion et c'est peu dire. Il conviendrait peut-être de renouveler et de prolonger ce débat en essayant de formuler des propositions très concrètes. Cette transmission de flambeau entre la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne et la présidence française nous offre peut-être cette occasion.

L'ensemble des intervenants s'accordent sur la nécessité de rétablir la confiance. Nous sommes confrontés à des querelles de mots un peu inutiles, à des postures qu'il conviendrait de dépasser. Il existe des procédures dans les traités européens ou dans l'histoire de la construction européenne qui nous montrent que l'addition de nos différences peut représenter une addition de forces. Il n'est pas possible de demander aux Allemands violer leur constitution en faisant la guerre en Afrique. Il n'est pas possible de demander aux Français de baisser les armes avant d'avoir essayé de réagir à l'adversité.

S'agissant de l'atlantisme, nous pourrions dépasser les maux actuels en élargissant notre regard. Nous avons évoqué les défis, mais peut-être pas suffisamment des menaces qui pèsent sur l'Union européenne, c'est-à-dire sur chacun de nos États membres. Nous aurions également pu débattre de la relation avec la Russie, de la relation avec la Chine, la plus susceptible d'entraîner un regain de l'atlantisme et qui pose un véritable problème pour l'Union européenne si elle ne souhaite pas enrichir le parti communiste chinois.

Je vous remercie.

TABLE RONDE :
REFUSER L'EFFONDREMENT DÉMOGRAPHIQUE :
POLITIQUE FAMILIALE ET POLITIQUE MIGRATOIRE

Sébastien Maillard, Directeur de l'institut Jacques Delors. Bienvenue à notre deuxième table ronde de l'après-midi sur les défis de l'Europe. Après la défense, nous nous intéressons à la démographie. C'est sans doute un angle mort du débat européen. Sabine Thillaye, la Présidente de la commission aux Affaires européennes de l'Assemblée nationale, présentait le sujet comme sous-estimé, certes étudié par des chercheurs mais trop peu souvent abordé sur le plan politique. Le vieillissement de nos populations est une tendance depuis longtemps établie mais nous semblons n'en saisir les implications politiques que maintenant. L'Europe est surnommée, de plus en plus à juste titre, le Vieux Continent, et elle continuera à vieillir. Même si l'espérance de vie devrait encore gagner plusieurs années pour les hommes comme pour les femmes, la population globale diminuera lentement mais sûrement à partir de 2030. La décrue a même commencé dans plusieurs pays européens.

Que faire face à ce qui paraît inéluctable, synonyme d'un déclin voire d'une marginalisation de notre continent ? Le titre de notre colloque est, je le rappelle : « Europe urgence, Europe espoir ». Le but de notre table ronde est donc de situer l'urgence et l'espoir. Et son intitulé suggère des pistes : refuser l'effondrement démographique et agir sur la politique familiale ainsi que sur la politique migratoire.

Je suis heureux d'accueillir d'éminents invités. Gérard-François Dumont, vous êtes professeur à l'université de Paris IV-Sorbonne. Vous dirigez la revue *Population et Avenir* et avez écrit de nombreux ouvrages, sur la démographie la géographie et la géopolitique. Vous avez développé une discipline à part entière, que l'on pourrait appeler « démographie politique ».

J'accueille Hervé Le Bras, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Vous êtes démographe et historien, auteur de nombreux ouvrages et publications. Votre travail le plus récent a été publié en pleine pandémie : *Serons-nous submergés ?* (Éditions de l'Aube, avec la participation de la Fondation Jean Jaurès).

J'aurai le plaisir d'accueillir tout à l'heure Dubravka Šuica, vice-Présidente de la Commission européenne en charge de la démocratie et de la démographie (une

mission inédite). Elle a été membre du Parlement croate, députée européenne et maire pendant huit ans de Dubrovnik, l'une des plus belles villes de notre continent mais aussi emblématique de ses heures tragiques, par les horreurs de la guerre que cette cité a connues il y a tout juste trente ans.

Professeur Dumont tout d'abord, l'effondrement démographique européen fait consensus ; que peut-on faire et notamment quelle politique (familiale en particulier) privilégier ?

Gérard-François Dumont, professeur à l'université Paris-IV Sorbonne.

Tout d'abord, merci de votre invitation dont je suis très honoré. J'aimerais tout d'abord compléter le diagnostic par quelques illustrations avant d'ébaucher des solutions possibles. La connaissance de la situation présente et du résultat des politiques publiques peut nous éclairer sur ce qu'il est souhaitable de faire.

L'accroissement naturel (différence entre les naissances et les décès) est devenu négatif dans l'Union européenne en 2012. Cela provient de l'augmentation de la mortalité, elle-même résultant de la géronto-croissance, c'est-à-dire de l'augmentation de la part des personnes âgées dans la population, et non d'une détérioration de l'espérance de vie. Simultanément, nous observons une baisse des naissances, qui ne contrebalancent plus les décès depuis 2012. Des fluctuations peuvent être observées d'une année sur l'autre, les naissances dépendant à la fois du taux de fécondité et du nombre de femmes en âge de procréer. Nous voyons par exemple qu'au milieu des années 2000, le nombre de naissances a eu tendance à augmenter sous l'effet de l'arrivée de populations jeunes. Je pense notamment aux phénomènes migratoires en Espagne : l'institut national de statistiques a montré que la reprise des naissances en Espagne était liée à l'immigration, notamment en provenance d'Amérique andine. Les naissances ont atteint un plafond en 2008 avant de décliner les années suivantes, ce qui s'explique notamment par les difficultés financières des ménages dans le contexte de la crise économique. Cette crise de 2008 a été assez peu sensible au départ car la France, qui représente un poids démographique conséquent à l'échelle de l'Union européenne, n'a pas été touchée dans un premier temps par le recul des naissances grâce à une politique familiale plus protectrice.

Depuis 2015, les naissances décélèrent significativement, avant même la pandémie de Covid-19. Le facteur principal est la baisse de la natalité en France après le « raboutage » de sa politique familiale. L'évolution des naissances est à relier à l'évolution de la fécondité. On considère, que pour que le remplacement des générations soit assuré, c'est-à-dire pour que 100 femmes d'une génération donnée soient remplacées par 100 femmes en âge de procréer à la génération suivante,

chaque femme doit avoir en moyenne 2,1 enfants. Or dans l'Union européenne, nous sommes loin de ce taux, avec la perspective de 70 femmes à la génération suivante au lieu de 100. C'est ce que j'appelle l'hiver démographique, c'est-à-dire une situation où le seuil de fécondité est largement inférieur au seuil de remplacement des générations pendant une durée significative. En ce qui concerne la moyenne de l'Union européenne, ce phénomène a commencé dans le milieu des années 1970 et ne fait que s'accroître, même si des variations ponctuelles sont possibles et notamment en fonction des politiques publiques.

Il résulte de tout cela un vieillissement de la population par le bas. L'année 2020 est historique à double titre, avec une part des moins de 20 ans qui continue de diminuer sous l'effet du recul de la natalité tandis que la part des 65 ans ou plus a augmenté compte tenu de l'arrivée à un âge avancé de générations plus nombreuses et de l'allongement de l'espérance de vie. Pour la première fois en 2020, les 65 ans ou plus ont été plus nombreux que les moins de 20 ans.

Même si la fécondité est un élément plurifactoriel, nous pouvons insister sur l'incidence des politiques publiques. À cet égard, j'ai réalisé plusieurs études comparatives entre les pays européens pour la fécondité et le remplacement des générations. Nous observons une corrélation entre les budgets « famille enfants » (selon la dénomination d'Eurostat) et les indices de fécondité. En d'autres termes, les taux de fécondité sont plus élevés dans les pays qui proposent une politique familiale de qualité et inversement. Des exceptions à cette règle existent, comme en Allemagne, où les règles de politique familiale et les comportements sociaux sont assez particuliers.

Tous ces éléments nous conduisent à réfléchir aux conséquences d'une diminution de la population européenne. Plusieurs pays enregistrent déjà un solde naturel négatif et d'ici une dizaine d'années, tous les pays européens pourraient être concernés. Il convient alors d'essayer de trouver des éléments de réponse.

Naturellement, l'Union européenne n'a aucune prérogative en matière de politique familiale. Il me semble néanmoins qu'elle peut légitimement inviter les États membres à la réflexion. Je citerai trois pistes.

La première consisterait à développer les échanges d'expérience entre les pays européens quant à la manière de concilier au mieux la vie professionnelle et la vie familiale grâce à des services rendus à ceux qui souhaitent accueillir des enfants. Nous avons une documentation abondante sur le sujet et la France peut notamment fournir de nombreux exemples, positifs comme négatifs.

Par ailleurs, la démographie n'est pas indépendante des autres phénomènes de société. Il serait donc intéressant d'analyser les conséquences des diverses politiques européennes sur la démographie. L'objectif serait donc d'adapter ces politiques pour qu'elles aient un effet positif sur la démographie.

Enfin, je n'ai pas besoin de rappeler qu'un plan de relance a été décidé au sein de l'Union européenne et dans le cadre de ce plan de relance, nous pourrions introduire des mesures encourageant davantage les familles à librement choisir le nombre de leurs enfants.

Sébastien Maillard. Merci pour cet exposé très pertinent, qui montre une tendance démographique de plus en plus prononcée. Professeur Le Bras, pourrait-on imaginer une sorte de « *policy mix* » entre la politique familiale et la politique migratoire, par analogie avec celui entre politique budgétaire et politique monétaire en économie ? De quels leviers disposons-nous ?

Hervé Le Bras, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Merci tout d'abord de votre invitation. Lorsqu'un migrant de 25 ans arrive dans un pays donné, il produit le même effet sur la démographie du pays d'accueil qu'une naissance qui aurait eu lieu 25 ans auparavant. En France, avec 700 000 naissances par an et un solde migratoire positif de 70 000 personnes environ, cela revient à majoration d'environ 10 % du nombre de naissances. Alors que l'indice de fécondité est de 1,82, la migration procure le même effet qu'un taux de 1,82 augmenté de 10 % soit de 2 enfants par femme. En outre, l'entretien et l'éducation du migrant depuis sa naissance jusqu'à son arrivée en Europe ont été financés par son pays de naissance, ce qui représente une économie appréciable pour le pays d'accueil.

Le niveau de la migration est généralement jugé à l'aune des arrivées d'étrangers. Ainsi, en 2018, 273 000 étrangers sont arrivés en France. On oublie que la même année, 70 000 étrangers sont repartis, et que 271 000 Français se sont expatriés tandis que seulement 113 000 sont revenus. Le solde des étrangers est donc de +203 000 tandis que celui des Français est de -158 000. Le solde migratoire global apparaît donc faible puisqu'il se réduit à +45 000, cette année 2018 et, selon l'INSEE, des effectifs assez proches les années précédentes. Du fait de la mondialisation, nous assistons à des déplacements importants aussi bien des étrangers que des Français et ce dans les deux sens. Une évolution de l'une des quatre rubriques de la migration rejaillit alors sur les trois autres : limiter, par exemple, les arrivées d'étrangers se répercutera sur les départs d'étrangers comme ce fut le cas en 1974.

Sur les 273 000 arrivées en France, 93 000 concernaient des ressortissants européens, 56 000 des personnes venant du Maghreb et 50 000 en provenance d'Afrique subsaharienne. C'est intéressant en regard de la « ruée vers l'Europe », titre de l'ouvrage du journaliste Stephen Smith, qui brandissait le spectre d'une invasion. Nous en sommes loin...

Les migrations contribuent à la croissance démographique. Cela semble évident mais il est intéressant de mesurer l'ordre de ces contributions. En 2010, j'ai publié des « *back projections* » : à partir de projections démographiques sur la population en 1945, j'ai formulé diverses hypothèses uchroniques, comme l'absence de baby-boom, un solde migratoire nul ou bien une mortalité constante. C'est ce que l'économiste et prix Nobel Robert Fogel a appelé la « *counterfactual history* ». Ces projections ont permis d'évaluer que sur les 24 millions de Français supplémentaires en 2010 par rapport à 1945, 10 millions provenaient de l'immigration, 8 millions du baby-boom et 6 millions de la baisse de la mortalité. Les migrations ont donc joué un rôle important dans la croissance de la population française. J'aimerais pouvoir effectuer les mêmes calculs pour d'autres pays européens – ce qui ne devrait pas être trop compliqué – et notamment l'Allemagne, qui a accueilli quatre millions d'Aussiedler⁽¹⁾ à la fin des années 1990 et en 2015 plus d'un million de réfugiés en provenance du Moyen-Orient si bien que sa population totale a peu varié malgré une faible fécondité.

Quel pourrait être l'apport futur des migrations à l'Union européenne ? La commission des Affaires sociales du Parlement européen m'avait demandé en 2008 de calculer le volume d'immigration nécessaire pour éviter soit un déclin de la population européenne à l'horizon 2050, soit un recul de la population active, soit pour maintenir constant le rapport du nombre d'inactifs âgés par rapport à la population active. Le résultat a été qu'il aurait fallu accueillir 44 millions d'immigrés en 45 ans pour équilibrer la population de l'UE – ce qui est de l'ordre de grandeur de ce que nous observons actuellement, ce n'est donc pas insurmontable – mais 93 millions d'immigrés pour équilibrer la population active – nettement plus mais n'oublions pas que la population active est calculée partir d'un taux d'activité fixe alors que l'on observe une augmentation quasiment généralisée du taux d'activité des femmes, et que le recul des départs en retraite pourrait lui aussi contribuer à ce rééquilibrage – et enfin que 590 millions d'immigrés d'ici 2050 seraient nécessaires pour contrer les effets du vieillissement de la population – ce qui est tout simplement inenvisageable.

(1) Personnes originaires d'Allemagne dont la famille a émigré en Europe de l'Est qui a été par la suite rapatriée en Allemagne

Par rapport à leurs aînés, les migrants actuels ont un bien meilleur niveau d'éducation. 55 % de ceux qui sont entrés en France en 2016 avaient un niveau universitaire et 15 % un niveau équivalent au baccalauréat. Chez les migrants de plus de 50 ans arrivés avant 2016, ces pourcentages sont respectivement de 12 % et de 18 %. Ainsi, 70 % n'avaient pas le niveau du baccalauréat alors que 70 % l'ont chez les nouveaux migrants. Il existe également d'autres éléments de différence mais celui-là est particulièrement important. Les nouveaux venus ont désormais un niveau d'éducation à peu près semblable aux habitants autochtones du même âge. Les immigrés ne représentent donc plus seulement une force de travail mais du capital humain à part entière.

S'agissant des demandeurs d'asile, un problème politique important est posé par la présence des sans-papiers, qui sont en très grande partie des déboutés du droit d'asile. La Cour de comptes a estimé que 90 % des déboutés du droit d'asile restaient sur le territoire français. Il existe un problème au niveau de la séparation entre migration de travail et migration d'asile. En arrière-fond, se pose la question de redéfinir la notion d'asile, qui n'est plus seulement politique mais s'étend aux mœurs. Je ne pense pas que l'Europe ait les moyens de faire la morale au monde entier et je crois qu'il vaudrait mieux revenir à une conception plus politique de l'asile.

Quant à donner des leçons de morale, l'Europe n'est d'ailleurs pas exempte de tout défaut car elle viole allègrement l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui indique, dans son deuxième alinéa, que toute personne a le droit de quitter le pays où elle se trouve, qu'elle soit ou non citoyenne de ce pays. Or l'Europe paie la Turquie afin que celle-ci retienne des migrants sur son territoire et que ces derniers n'atteignent pas l'Europe. De même le Royaume-Uni finance un dispositif similaire par lequel les migrants sont retenus à Calais. Je pourrais citer de nombreux accords similaires avec des pays africains. J'aurais donc tendance à inciter les institutions européennes à redéfinir la notion d'asile.

Sébastien Maillard. Merci pour ce tableau très détaillé des tendances migratoires en Europe, qui nous permet de contrecarrer certaines idées reçues. Nous pensons pour notre part à l'Institut Jacques Delors que les migrations de travail sont à encourager.

Nous accueillons à présent la Vice-Présidente de la Commission européenne, en charge de la démocratie et de la démographie. Merci de nous faire l'honneur de votre présence depuis Bruxelles. Je rappelais en introduction que vous avez été maire pendant huit ans d'une des plus belles villes de notre continent, Dubrovnik, mais c'est bien en votre qualité de vice-Présidente de la Commission que nous vous auditionnons aujourd'hui. D'ailleurs, un Livre vert sur le vieillissement a été publié

et les 27 États membres ont adopté des conclusions la semaine dernière afin d'inclure cette question dans les politiques publiques. Pouvez-vous nous expliquer l'ambition de votre Commission face au défi démographique européen ?

Dubravka Šuica, vice-Présidente de la Commission européenne en charge de la démocratie et de la démographie. Merci de votre invitation. Les familles sont évidemment au cœur de notre société. L'Union européenne est comme une famille et l'unité est notre force. Comme première commissaire européenne en charge de la démocratie et de la démographie, j'accorde une grande importance aux questions qui ont une incidence tout au long du cycle de vie. Tout le monde est intéressé par la perspective de vivre une vie plus longue, y compris les jeunes.

Ursula von der Leyen a déclaré que l'Union européenne favoriserait la reconnaissance mutuelle des liens familiaux en son sein. Si nous voulons soutenir les familles, il faut créer un environnement qui puisse correspondre à toutes les familles, quelle que soit leur composition (femmes célibataires, familles recomposées, etc.). Je dois souligner ici que la politique familiale et la définition même du terme « famille » relèvent de la compétence de chaque État membre. Cependant, la Commission continuera à soutenir comme elle l'a toujours fait le bien-être des familles à travers un certain nombre de politiques.

Trouver des solutions aux problématiques de société peut tout simplement sauver des vies comme nous l'avons vu avec la pandémie de Covid-19, qui peut avoir une incidence importante sur la démographie d'une région ou d'un pays. Répondre aux enjeux des changements démographiques est une question clef pour construire une société plus équitable et plus résiliente ou personne ne serait laissé de côté.

En juin dernier la Commission européenne a adopté le premier rapport sur l'impact des changements démographiques en soulignant les liens entre les structures démographiques et le potentiel de reprise économique à la suite de la crise. Des travaux démographiques ont permis d'identifier comment les communautés les plus affectées pouvaient être soutenues au mieux. Ceci préparait le terrain à un Livret Vert sur le vieillissement et sur la préparation d'une vision à long terme.

Sébastien Maillard. Merci pour ces explications sur le fonctionnement de votre Commission. Le Livret vert de la Commission européenne s'intéresse au fait que la vie des familles est affectée par le vieillissement.

Dubravka Šuica. Ce Livret vert est un document de base très important sur les questions de vieillissement. Nous vieillissons tous depuis le jour de notre naissance, même si cela s'apparente à une tautologie. La vie des jeunes est influencée par le désir de vivre plus longtemps. J'aimerais souligner le message très important

que le vieillissement appelle à équilibrer notre politique à l'intention de tous tout au long de leur cycle de vie. Le 27 janvier, nous avons lancé une discussion ouverte dans toute l'Europe et une consultation publique basée sur notre Livret vert. Elle est ouverte jusqu'au 23 avril et je vous invite à faire part de vos idées. De nombreux thèmes tels que l'emploi, la retraite, l'apprentissage tout au long de la vie, la solitude ou l'isolation sociale, la santé psychique ou la résilience économique sont abordés. Il est important de bénéficier des opportunités offertes par le vieillissement, avec par exemple l'essor de la « *silver economy* » (les services à destination des personnes âgées), à laquelle nous avons consacré un chapitre dans notre Livret vert. Les familles sont essentielles à nos yeux et nous adoptons donc une approche à l'échelle de l'ensemble du cycle de vie, avec la jeunesse, l'entrée dans la vie active, la retraite active et les années de vieillesse. Si l'on veut vivre longtemps en bonne santé, il est important de s'en préoccuper au plus tôt. Nous jetons les bases pour une vie pleine et entière.

20 % de la population française a aujourd'hui plus de 65 ans et nous devons nous assurer que ces personnes restent autonomes aux âges les plus avancés possible. Un vieillissement actif et en bonne santé nécessite de développer des compétences tout au long de la vie. Nous devons donc offrir des occasions d'apprentissage tout au long de la vie. L'apprentissage a souvent lieu dans les écoles ou sur le lieu de travail mais on peut aussi acquérir des compétences par l'intermédiaire de la famille, en donnant l'exemple d'une vie pleine et saine. L'inverse est également vrai : de nombreuses personnes âgées ont appris à utiliser les nouvelles technologies auprès de leurs petits-enfants. Les familles peuvent donc être le socle de l'apprentissage et d'une vie active et en bonne santé. Nous souhaitons les aider à surmonter les difficultés qu'elles sont susceptibles de rencontrer, au niveau par exemple de l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle afin de pouvoir donner des soins à leurs proches. Nous souhaitons transposer cette directive à l'horizon du 2 août prochain, permettant aux jeunes adultes de faciliter leur entrée dans la vie active, de vivre une vie indépendante et de fonder leur propre famille.

Le 4 mars, l'Union européenne a lancé un plan d'action qui visait à mettre en œuvre les droits que je viens de citer. Beaucoup de droits sont liés au vieillissement. Les familles se composant de différentes générations, nous devons prendre en compte la solidarité intergénérationnelle, qui sous-tend le tissu social, en particulier lorsqu'il s'agit de faire respecter les lois sur les enfants. Les droits des enfants ont vocation à être intégrés à toutes les politiques européennes. Les enfants vulnérables ont droit au même niveau de protection et au même accès aux services. Nous allons adopter cette nouvelle stratégie le 24 mars prochain.

Sébastien Maillard. Merci d'avoir partagé votre ordre du jour très ambitieux et nous attendons de pouvoir lire votre Livret vert sur le vieillissement. Je sais que vous ne pourrez pas rester avec nous pour l'ensemble de la table ronde, aussi je vous interroge immédiatement sur votre vision de l'influence des migrations sur les tendances démographiques et sur la composition des familles en particulier.

Dubravka Šuica. J'ai écouté attentivement l'intervention du Professeur Le Bras. Les familles offrent un soutien à l'occasion des moments de transition et ce n'est pas forcément un seul membre d'une famille qui est concerné par une migration. Nous devons accompagner toutes sortes de mouvements, entre zone urbaine et zone rurale par exemple. Nous devons nous assurer que les zones rurales, y compris les plus reculées, soient dotées d'infrastructures qui incitent des familles à s'y installer, y apprendre et y travailler. Nous devons également nous assurer que les mouvements des zones rurales vers les zones urbaines ne soumettent pas ces dernières à une pression démographique trop forte. C'est particulièrement vrai en France, où il existe un écart croissant entre les postes à pourvoir et le nombre de demandeurs d'emploi. Nous devons nous assurer par ailleurs que la libre circulation au sein de l'Union européenne ne se traduise pas par une fuite des cerveaux.

En septembre 2020, la Commission a adopté un nouveau pacte sur les migrations et le droit d'asile, en se concentrant sur les migrations pour l'emploi. Nous savons que l'Europe est un continent vieillissant et que de nombreux secteurs ont des postes à pourvoir qui peuvent potentiellement intéresser des immigrés. Tous ceux qui sont entrés légalement en Europe ont le droit d'y construire leur vie. Nous avons besoin de tous les talents pour construire un futur meilleur pour nous tous. La pierre angulaire de notre politique d'immigration est l'intégration des migrants dans nos sociétés.

Vu le soutien de votre Président, je pourrais difficilement me passer d'évoquer la conférence sur l'avenir de l'Europe, qui sera le point d'orgue de ma présentation. Une démocratie n'est pas statique, elle doit être à affronter l'avenir. Si des citoyens sont mis à l'écart, ils blâmeront la démocratie. Nous avons donc besoin d'institutions qui permettent de donner la parole aux citoyens. Cette conférence ouvre précisément un nouvel espace public digne de confiance. Il s'agit de faire participer les citoyens à la prise de décision politique en Union européenne. J'encourage tout le monde à le faire. Les voix de tous les Français, y compris de ceux qui vivent en zone rurale et dans des petits villages, seront entendues lors de la conférence.

En conclusion, la vie des citoyens est au cœur de l'élaboration de nos politiques. Nous nous réjouissons de voir la France travailler sur des réformes visant

à atténuer les pressions. Des mesures sont envisagées pour permettre aux personnes âgées de travailler plus longtemps. Je sais que ce sujet est politiquement délicat mais c'est un élément clef pour la démographie. Je suis convaincue qu'une bonne gestion des migrations contribuera à la résolution des défis démographiques. J'attends avec impatience une coopération politique à l'échelle de l'ensemble des États membres, dont la France, afin que les familles puissent prospérer. J'y vois là un sujet de discussion très important pour votre Assemblée nationale et je suis ravie de vous avoir vus sélectionner ce sujet pour votre table colloque.

Sébastien Maillard. Merci d'avoir cité la conférence sur l'avenir de l'Europe, pour laquelle vous jouez un rôle clef au sein de la Commission. J'ai une dernière question si vous le permettez : où situez-vous le lien entre la démocratie et la démographie dans votre intitulé de fonction ?

Dubravka Šuica. Cette question est très intéressante. Pour y répondre, je vous propose de revenir à l'étymologie. Le mot grec « *demos* » signifie « peuple », et renvoie donc à la vie des citoyens. Les personnes qui vivent en zone rurale ou abandonnée de leur population ont l'habitude de voir les services publics disparaître et elles se sentent exclues du processus démocratique. Elles ne participent plus aux élections, imputant leurs problèmes à la démocratie. En réalité, c'est l'évolution démographique qui est à l'origine de ces désagréments. C'est pour cela que nous portons une attention particulière aux zones rurales, aux droits de l'enfant et au vieillissement. Nous cherchons à traiter des questions démographiques mais simultanément nous nous intéressons à l'avenir de l'Europe. Nous souhaitons que tous les citoyens puissent participer à cet exercice démocratique et exprimer leurs espoirs et leurs craintes, et que nous puissions tous ensemble améliorer nos vies. Il existe donc une forte proximité entre les concepts de démocratie et de démographie même si l'idée n'est pas forcément évidente à première vue.

Sébastien Maillard. Merci de nous avoir consacré un peu de votre temps. Nous pouvons reprendre la suite des débats en français. Tout d'abord, Professeur Dumont, existe-t-il une place pour une politique démographique européenne ?

Gérard-François Dumont. Cela me semble essentiel que l'Union européenne s'intéresse à l'évolution de sa population car son avenir est fortement dépendant de la dynamique démographique. La population est constitutive d'un capital humain, qui à son tour peut créer des richesses, et son territoire est lui aussi une source de richesse. Le territoire est assez bien pris en compte à travers les politiques de cohésion et il semble nécessaire que la population soit également prise en compte à travers un approfondissement des connaissances sur les politiques européennes possibles en matière démographique. Même si l'Union européenne

n'est investie d'aucune compétence directe sur ce sujet, elle peut apporter ses compétences, comme en témoigne la publication d'un Livre vert sur le vieillissement de la population. À sa lecture, on comprend qu'elle doit aller plus loin. Le Livre vert s'intéresse en effet principalement à la géronto-croissance, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de personnes âgées, ou encore le « vieillissement par le haut ». Ce Livre vert suggère des mesures qui favoriseraient un meilleur vieillissement actif, un meilleur emploi des personnes âgées et des systèmes de retraite mieux adaptés. Les préconisations de la Commission européenne dans ce domaine sont les bienvenues. Il serait cependant intéressant de compléter ce Livre Vert par un document similaire qui s'intéresserait quant à lui au vieillissement par le bas et donc à la baisse de la natalité et du taux de fécondité. L'idée sera de permettre aux familles européennes de décider plus librement de la composition de leur famille. L'Union européenne pourrait ainsi permettre d'éclairer les pays sur leurs choix politiques.

Sébastien Maillard. Professeur Le Bras, il s'agit d'un domaine de compétences nouveau pour l'Union européenne. Considérez-vous qu'une réflexion à l'échelon européen soit pertinente ?

Hervé Le Bras. Le passé montre qu'une réflexion à l'échelle européenne est difficile comme en témoigne la forte diversité des législations nationales sur l'IVG. Le passé ne plaide donc pas pour l'instant en faveur de cette initiative.

Le lien entre démographie et démocratie est intéressant. Dans sa réponse, la vice-présidente a mis en exergue un élément nouveau : la répartition de la population sur le territoire. Plus la population est nombreuse, plus l'équation politique est compliquée. Montesquieu, lorsqu'il évoque les formes de gouvernement, note que les républiques – qui correspondaient au principe de démocratie – sont de taille modeste, ce qu'il attribue à la complexité des processus décisionnels. Les monarchies sont quant à elles de taille moyenne, et les empires sont beaucoup plus importants encore. Il n'est pas aussi facile de faire fonctionner la démocratie à 440 millions d'individus qu'à l'échelle d'un village. Dans son *Contrat Social*, Rousseau imagine difficilement comment une démocratie pourrait fonctionner efficacement au-delà de dix mille habitants.

Les questions de migration de travail sont importantes mais elles sont très souvent masquées. Dans la plupart des pays européens, on considère les migrations de travail, les migrations de regroupement familial, les étudiants et la reconnaissance du droit d'asile. Les deux filières les plus importantes sont celles des étudiants et du regroupement familial. Les migrations de travail sont assez marginales, représentant un peu plus de 10 % du nombre total d'entrées. En revanche, à l'exception des

étudiants qui travaillent plutôt à mi-temps, la majorité des immigrés travaillent dès leur arrivée sur le sol européen. Le taux d'activité au sein de cette population est voisin de celui des Français d'origine.

Plus de la moitié des regroupements familiaux concernent des « familles de Français », c'est-à-dire le plus souvent des couples mixtes. Le conjoint qui travaille généralement facilite grandement l'intégration de celui qui arrive. Je pense donc que décourager l'immigration familiale serait tout à fait contre-productif. Les migrants ne sont pas constitués de masses d'enfants comme on pourrait le penser. Le profil des Maghrébins qui arrivent est celui de jeunes adultes ayant vécu dans un milieu urbain. De toute manière, la fécondité est tombée autour de 2,3 enfants par femme au Maghreb (2,1 en Tunisie). Nous n'avons donc guère à craindre une invasion d'enfants en provenance de cette région, sous le motif du regroupement familial.

Je ne suis pas certain que l'Union européenne ait vocation à s'occuper de problématiques telles que celle mentionnée par la commissaire, notamment à propos de l'âge de départ en retraite. Ces sujets sont extraordinairement sensibles, comme nous l'avons vu avec la réforme des retraites en France. Chaque pays doit trouver son propre consensus. Il faudrait viser le portage des droits entre régimes de retraite des différents pays européens plutôt que l'âge de départ en retraite.

Quant aux politiques familiales, j'ai suggéré des pistes de réflexion autour de la fécondité, de la contraception et de l'IVG, mais cela ne résout pas le problème du vieillissement dans l'immédiat : les enfants qui naîtraient en raison de telles politiques (ce qui n'est pas prouvé) n'intégreront la population active qu'une vingtaine d'années plus tard, ce qui ne changera pas le rapport des inactifs âgés aux actifs avant ce délai.

Sébastien Maillard. Professeur Dumont, étant donné que votre champ d'étude est la démographie politique, pourriez-vous nous indiquer votre perception du lien entre démocratie et démographie ?

Gérard-François Dumont. Ces notions sont reliées au principe de subsidiarité développé à travers les traités européens. Il ne s'agit pas d'instaurer une politique familiale européenne qui serait uniformément appliquée à l'échelle européenne. Il est en revanche important que l'Union européenne suggère des pistes et favorise les échanges. La politique familiale doit savoir s'adapter aux réalités locales (dans un département très rural par rapport à un autre département très fortement urbanisé par exemple).

J'en viens à votre question. Le vieillissement de la population n'est pas foncièrement favorable à la démocratie. Dans les années 1930, c'est une population

vieillissante qui a fini par porter Hitler au pouvoir. La pérennité de la démocratie suppose une pyramide des âges équilibrée, et nous observons au contraire des pyramides des âges de plus en plus déséquilibrées, au risque qu'une tranche d'âge n'empêche l'expression démocratique d'une autre tranche d'âge. Cela représente un danger pour la démocratie, dont l'équilibre repose sur les solidarités intergénérationnelles. Dans un monde où les régimes autoritaires se multiplient, il importe de préserver les pratiques démographiques. Il me semble donc judicieux d'avoir associé ces deux termes.

Sébastien Maillard. J'aimerais revenir sur le vieillissement par le bas. Clément Beaune déclarait dans une interview en décembre dernier qu'une politique démographique européenne lui semblait souhaitable et il suggérait même l'idée que des allocations familiales puissent être financées sur des budgets européens. Seriez-vous favorable à une telle mesure et une politique nataliste serait-il un tabou à vos yeux ?

Gérard-François Dumont. Comme je l'expliquais tout à l'heure, les solutions doivent correspondre à la situation d'un pays donné. Distinguons bien à ce titre la politique migratoire et la politique familiale. Il n'est pas tellement étonnant que l'Union européenne peine à mettre en œuvre une politique migratoire commune, tout simplement parce que la situation démographique des différents pays et de la population active de ces derniers est fondamentalement différente. Autrement dit, la population active de certains pays européens diminue, ce qui les pousse à vouloir attirer des immigrants, tandis que d'autres voient leur population active augmenter et n'en voient donc pas la nécessité immédiate. Il est donc très difficile, compte tenu de dynamiques démographiques hétérogènes, de parvenir à un accord européen sur une politique migratoire commune. En revanche, au niveau de la politique familiale, l'homogénéité des besoins est plus forte puisque tous les pays européens sont confrontés à un hiver démographique, quand bien même l'indice de fécondité varie d'un pays européen à l'autre.

Il est donc assez normal qu'ils réfléchissent à des réponses communes. L'efficacité de ces dernières repose sur la confiance. Or nous savons bien avec l'expérience de la France que cette dernière ne résulte pas des allocations familiales, ni d'un système de garde d'enfants ou d'un système fiscal, mais d'une combinaison de ce type de mesures et surtout de la confiance de la population envers ces mesures politiques. Cela signifie clairement aussi que la politique familiale dépend des mentalités dans les différents pays. La politique familiale française n'a donc pas spécialement vocation à reposer sur le même modèle qu'en Italie, la raison étant qu'en France, les enfants reçoivent le même accueil au sein de la société qu'ils naissent au sein du mariage ou hors mariage – c'est d'ailleurs le cas de plus de la

moitié des enfants en France – alors qu’en Italie, on considère encore très largement que les enfants ont vocation à naître de parents mariés. Par ailleurs, si en France, la poursuite d’une activité professionnelle chez les femmes après leur maternité est bien acceptée, en Allemagne, même si les mentalités commencent à évoluer, l’idée de la femme « corbeau » est encore connotée négativement, ce terme s’appliquant aux femmes qui retravaillent après la naissance de leurs enfants. Il est donc nécessaire de prévoir des actions en Allemagne pour faciliter l’évolution des mentalités.

Je ne pense donc pas qu’une politique quantitative doive être envisagée au niveau européen mais une politique qualitative qui permettrait à chaque pays de mettre en œuvre des mesures cohérentes avec son propre contexte et aux besoins et mentalités de sa population. L’Union européenne doit encourager ces efforts. Je l’avais déjà indiqué à propos des 3 % budgétaires dans la mesure où la politique familiale doit être considérée comme un investissement dans le capital humain. Ces dépenses doivent donc être considérées comme telles et non comme des dépenses de fonctionnement. De la même manière, le plan de relance pourrait être l’occasion d’encourager les États membres à mieux répondre aux besoins de leur population en matière de politique familiale.

Sébastien Maillard. Je ne souhaite pas relancer le débat sur le pacte de stabilité budgétaire, qui fait l’objet d’une autre table ronde. J’aimerais donner l’occasion à Hervé Le Bras de réagir à ces propos.

Hervé Le Bras. L’opinion du Professeur Dumont sur l’origine démographique du vote de l’Allemagne des années 1930 appartient à lui seul. En revanche, il existe bien un lien entre la montée du nazisme et la démographie à travers l’idée de *Volkskörper* (« corps de la nation »). Les démographes de cette époque, et notamment Friedrich Burgdörfer, ont beaucoup insisté sur le sujet, et leurs propos ont été abondamment relayés par la propagande nazie. Il existe donc un rapport idéologique mais à l’échelle mondiale, on ne trouve guère de corrélation entre la proportion des personnes âgées et les résultats électoraux.

Par ailleurs, tous les avis ne sont pas partagés à propos de l’intérêt d’une croissance démographique. Les courants écologistes qui ne sont pas du tout de cet avis plaident au contraire pour une réduction de la pression démographique, qui génère des problèmes de pollution, d’émission de gaz à effet de serre, etc. Je serai donc plus réservé quant à une opinion qui soutiendrait systématiquement la croissance démographique. Alfred Sauvy, l’un des plus grands démographes français de l’après-guerre, s’est intéressé à la corrélation entre croissance démographique et croissance économique. Il a initié toute une littérature sur le sujet. Il n’a pu mettre en évidence aucune corrélation – il aurait souhaité aboutir à une conclusion différente.

Sauvy était né en 1898 et il avait connu la défaite de la guerre contre la Prusse par l'intermédiaire de sa famille. Il a même participé à la fin de la Première guerre mondiale. Pour lui, la question démographique était sensible. Il n'a trouvé aucune corrélation positive – ni aucune corrélation négative, d'ailleurs, ce qui aurait pu alimenter les thèses des écologistes. Nous devrions donc éviter à cet égard de désigner les situations qui ne relèvent pas de la croissance démographique par des expressions comme « hiver démographique » ou « misère démographique ». Nous n'avons pas nécessairement à porter un jugement de valeur sur la croissance ou la décroissance démographique que l'on observe.

Sébastien Maillard. Nous savons que la démographie est un facteur de puissance. J'aimerais donner la parole à Jean-Louis Bourlanges, qui préside la commission des Affaires étrangères, sur la question du lien entre la natalité et l'écologie.

Jean-Louis Bourlanges. Merci. Je suis assez étonné par la dernière remarque d'Hervé Le Bras. Lors de mes études en économie, il me semblait au contraire qu'il existait une forte corrélation entre le boom démographique de l'après-guerre et les Trente Glorieuses. Dans les années 1930, la situation était plus défavorable. Inversement, la fin du *baby-boom* dans les années 1960 est assez rapidement suivie, dès la décennie suivante, d'un tassement de la croissance. En adoptant un raisonnement keynésien, on imagine que les naissances accroissent les besoins des familles et donc la demande des ménages, alors que des citoyens sans enfant auraient plutôt tendance à se replier sur eux-mêmes.

C'est la première fois que j'entends la thèse de Gérard-François Dumont quant au lien supposé entre la démographie allemande des années 1930 et l'accession d'Hitler au pouvoir. À mes yeux, la victoire des national-socialistes s'explique par trois traumatismes successifs : la guerre civile, dans la mesure où les socialistes et les communistes n'ont jamais su surmonter la crise spartakiste, puis la crise de la bourgeoisie face à l'hyperinflation et enfin la crise des années 1930 avec une classe ouvrière touchée par un chômage de masse. Ces trois vagues successives, ajoutées au ressentiment de la défaite, sont des explications plus vraisemblables à première vue.

Vous avez évoqué le caractère totalement illusoire à vouloir rétablir une situation démographique suffisante sans faire appel au solde migratoire. J'aimerais tout de même que vous commentiez ces résultats. Il me semble préférable que la pyramide des âges soit relativement équilibrée. Or elle a tendance à se transformer en pyramide inversée avec une base de plus en plus fine et un sommet de plus en plus épais. La politique familiale pourrait contribuer à la rééquilibrer autant que faire se

peut. Par ailleurs, un rapport me semble exister entre ce que la société produit et ce qu'elle importe en termes de population. Peut-être trouverez-vous un contre-argument à mon raisonnement empirique, mais j'ai l'impression qu'une société qui est dynamique sur le plan de la fécondité accueille plus volontiers des personnes venues de l'extérieur. Dans le cas contraire, la crainte idéologique d'un remplacement des populations historiques risque de s'exprimer. J'ai l'impression que nous ne pourrions pas adopter une politique modérée d'accueil modéré d'immigrants – ce qui semble être la position des institutions européennes – sans chercher à casser la dynamique qui a conduit à un décrochage de la natalité. La combinaison des deux ne me semble pas optimale.

Hervé Le Bras. Je vous remercie de votre intervention. Je pense que dans le cas de l'Allemagne, l'humiliation ressentie à travers le « *diktat* » du traité de Versailles a eu une grande importance.

Quant à la corrélation entre croissance démographique et croissance économique, les travaux que je citais portaient sur une période particulière mais sur un ensemble de pays. Une analyse historique complète serait beaucoup plus difficile à entreprendre. Vous citez l'exemple de la France et des Trente Glorieuses, mais en Chine, c'est au moment où la natalité était la plus forte que la croissance était la plus lente, et c'est à partir de l'instauration de la politique de l'enfant unique que son développement s'est accéléré.

Jean-Louis Bourlanges. Des facteurs exogènes permettent de l'expliquer.

Hervé Le Bras. Certes mais il faudrait aussi tenir compte des facteurs exogènes dans le cas de la France ! Il convient donc de se méfier de conclusions tirées à partir de cas particuliers.

Le point suivant portait sur un équilibre à trouver entre les mesures familiales et la politique migratoire. Quelle est la mesure la plus pertinente ? Les mesures familiales n'apparaissent pas particulièrement efficaces. Des études économétriques ont montré que les conséquences d'un changement de politique familiale étaient relativement neutres. Les Polonais et les Hongrois s'en rendent compte aujourd'hui. Quant à l'immigration, les rejets idéologiques sont la source potentielle d'une intégration compliquée. L'équilibre est donc difficile à trouver.

Sébastien Maillard. Le Professeur Dumont souhaitait réagir également.

Gérard-François Dumont. J'aimerais tout d'abord insister sur le fait que l'Union européenne est confrontée à un déficit de naissance par rapport aux décès. Le concept d'hiver démographique n'est pas connoté d'un jugement de valeur, il

permet d'aborder une réalité telle que l'indice de fécondité a plongé nettement en dessous du seuil de remplacement depuis plusieurs décennies. L'histoire montre bien l'existence d'une corrélation entre croissance économique et croissance démographique, même si naturellement la croissance dépend également des politiques publiques. Les deux pays au monde dont le PIB est le plus élevé et croît le plus vite sont d'une part les États-Unis, dont la population est passée de 5 millions d'habitants en 1800 à 330 millions actuellement, ce qui représente la croissance démographique la plus forte dans le monde, stimulant ainsi la croissance économique car l'enfant est un élément actif de la population, et, d'autre part, la Chine, qui représente un marché extrêmement large, ce qui facilite ses propres entreprises – qui peuvent atteindre leur seuil de rentabilité sur leur seul marché intérieur avant d'exporter – tandis que l'Union européenne est contrainte à une attitude plutôt conciliante car le marché chinois intéresse nombre de nos entreprises.

La création de richesse dans un pays est corrélée à la population active. Si je compare le PIB de la Belgique à celui de la France, je remarque qu'il représente approximativement le sixième du nôtre, mais également que la population active belge est également six fois moins importante qu'en France. Si la population active diminue, ce qui arrive déjà dans certains pays européens, il existe un risque que la dynamique économique s'essouffle.

Enfin, un enfant qui vient de naître n'intègre la population active qu'à l'âge de 22 à 25 ans, mais en réalité cet enfant joue un rôle dès sa naissance : c'est un consommateur et ses parents doivent changer leur mode de vie pour satisfaire ses besoins voire consentir des efforts professionnels pour accroître leurs revenus. Les enfants jouent un rôle dans l'économie, ne serait-ce qu'à travers les créations et suppressions de classes d'école. La baisse de la natalité en France depuis six ans, qui est liée au raboutage de la politique familiale, entraînera ainsi des fermetures de classes.

Sébastien Maillard. Je reviens à la Vice-Présidente, qui a pu rester avec nous. J'aimerais l'inviter à commenter les échanges.

Dubravka Šuica. Les débats étaient tellement intéressants que j'ai préféré rester. J'ai beaucoup appris en vous écoutant et ces contributions sont très précieuses dans l'optique de l'élaboration de politiques appliquées à la démographie, au vieillissement et aux enfants, ainsi qu'à la gestion de l'immigration, sujet éminemment important. Ces exemples de l'histoire des années 1930 et de l'après-guerre sont tout à fait intéressants. L'économie joue un rôle important mais la démographie est toujours un élément clef pour la détermination d'une politique économique. J'attends avec impatience de pouvoir collaborer avec vous à l'avenir.

Sébastien Maillard. Puisque nous avons encore quelques minutes devant nous, j'aimerais inviter la Présidente de la commission des Affaires européennes, Sabine Thillaye, à réagir à ce débat.

Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. L'effondrement démographique n'influe-t-il pas sur le comportement de notre société ? Une société vieillissante est-elle encore capable de prendre des risques ? Les Américains prennent encore des risques, ce qui n'est pas notre cas. Nous devons composer avec la population existante, et traiter les questions du vieillissement en bonne santé et du travail aux âges avancés. Avec quel état d'esprit ?

Sébastien Maillard. Effectivement, Professeur Dumont, l'effondrement démographique n'est-il pas antinomique par rapport aux ambitions de puissance ?

Gérard-François Dumont. Nous sommes bien obligés de constater une certaine antinomie à l'heure actuelle dans la mesure où le poids démographique de l'Europe a considérablement diminué, de même que son rayonnement international. Le reste du monde a l'impression que l'Europe vit dans le passé et ne travaille plus sur des projets d'avenir. Ceci est de nature à remettre en cause à terme son positionnement géopolitique. La France, par exemple, est encore membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies et y dispose d'un droit de veto mais son poids démographique dans le monde est assez limité. D'autres pays plus peuplés peuvent légitimement prétendre à intégrer à leur tour le Conseil de sécurité, comme l'Inde et le Brésil, et vous avez d'ailleurs constaté que la France soutenait ces demandes. À pratiquement chaque visite d'un ministre français en Inde, ce dernier rappelle que la France est favorable à son intégration au Conseil de sécurité de l'ONU en qualité de membre permanent. Nous assistons donc à un affaiblissement géopolitique qui découle des évolutions démographiques.

Dès lors que la population active stagne ou diminue, elle crée moins de richesses, et le taux de croissance dans l'Union européenne était déjà faible avant les dernières crises. Si la production de richesse diminue, il devient plus difficile de soutenir des efforts de manière à soutenir leur rayonnement international. La France a d'ailleurs fortement réduit son réseau consulaire à l'étranger ainsi que sa présence culturelle. C'est aussi la conséquence de son vieillissement démographique, qui a mobilisé une part significative de la richesse nationale produite. Certaines dépenses liées à des actions géopolitiques ont été supprimées en contrepartie.

Il me semble important que les populations européennes observent l'avenir de façon positive et pour cela, il convient qu'elles aient le sentiment que les politiques

publiques leur donnent des signes positifs. Or de très mauvaises décisions de restriction des politiques familiales ont été prises ces dernières années, ce qui entraîné une perte de confiance dans les politiques publiques. La Présidente a donc tout à fait raison d'insister sur les interactions entre la position géopolitique de l'Europe, sa dynamique démographique, ses politiques démographiques et ses politiques familiales.

Sébastien Maillard. Professeur Le Bras, une société vieillissante perd-elle sa capacité d'innovation et d'entreprendre ?

Hervé Le Bras. Non, la capacité à l'innovation et à la recherche est liée à la formation de petites équipes extrêmement performantes. Vous noterez qu'Athènes a été à la pointe de l'innovation au cinquième siècle avant Jésus-Christ alors que sa population ne dépassait pas 35 000 citoyens. Je pense également à la Florence du Quattrocento (quinzième siècle) et à des penseurs comme Galilée, Machiavel ou Léonard de Vinci. Florence était à l'époque moins peuplée que Châteauroux actuellement. L'exemple le plus parlant est celui du dix-septième siècle en Angleterre, avec la fondation de Royal Society avec des personnalités comme Newton, Boyle ou Hobbes. À cette époque, la population de l'Angleterre était de sept millions d'habitants. Ce pays était petit par sa taille mais tout à coup, ce regroupement de penseurs a eu une influence décisive. Le problème de la France est que le Gouvernement n'encourage pas l'esprit de recherche. Le fonctionnement des instituts de recherche est devenu incroyablement lourd, et les chercheurs n'ont plus véritablement de liberté dans leurs choix de recherche. Le rendement de la recherche est devenu incroyablement faible par rapport à des pays encore naguère considérés comme très pauvres, comme la Corée du Sud, mais qui ont su mener des politiques audacieuses en faveur de l'innovation et de la recherche. Les questions d'innovation et de recherche sont donc fondamentalement liées à l'organisation de la recherche.

Sabine Thillaye. Je parlais plutôt d'un état d'esprit.

Hervé Le Bras. C'est une notion très difficile à définir.

Sébastien Maillard. La prochaine table ronde aborde justement les problématiques de course à l'innovation et à la recherche en Europe. J'aimerais remercier nos intervenants pour leur contribution à ce débat passionnant, à travers par exemple les liens entre démocratie et démographie ou entre démographie et économie. Merci de votre attention.

TABLE RONDE : FAIRE LA COURSE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE EN TÊTE DANS LA PERSPECTIVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Delphine Simon, journaliste à France Inter. Bonjour. Nous abordons la troisième table ronde consacrée à la conquête spatiale et la recherche scientifique. J'accueille deux invités de marque.

Le premier d'entre eux est Cédric Villani, mathématicien récompensé par une médaille *Fields*, député de l'Essonne non-inscrit et Président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Vous avez participé aux deux premiers comités scientifiques de la Commission européenne jusqu'en 2017, sous l'autorité de Carlos Moedas, Vice-président de l'Institut Jacques Delors et ancien Commissaire européen à la Recherche, à l'innovation et à la science, qui ne pourra malheureusement pas être des nôtres aujourd'hui.

Nous accueillons également Magali Vaissière, qui a été directrice des télécommunications et des applications intégrées de l'Agence spatiale européenne (ESA) de 2008 à 2020. Vous avez été la première femme au sein de l'ESA à prendre la tête d'un département technique. Vous dirigiez alors une équipe de deux cents ingénieurs européens et canadiens – le Canada est membre associé de l'ESA. Vous avez également travaillé pendant 24 ans dans l'industrie, où vous avez mis au point des radars terrestres chez Thomson CSF.

La crise du Covid met en évidence l'importance de la recherche à travers la recherche de vaccins. Certains ont été développés en utilisant une technologie innovante basée sur l'*ARM messenger (ARNm)*. Longtemps, l'Europe a été en tête de la course scientifique et technologique. Son objectif, pendant de nombreuses années, a été de consacrer 3 % du PIB à la recherche et au développement, mais elle a de grandes difficultés à l'atteindre. Ne risque-t-elle pas de devenir un acteur de second rang, dépassée par les États-Unis, la Chine et la Corée du Sud ? Le système d'innovation européen est-il toujours adapté ou doit-il être réinventé ? Le nouveau programme de financement européen Horizon Europe, adopté en décembre, vient tout juste d'être lancé cette semaine. 95 milliards d'euros seront débloqués au cours des sept ans qui viennent ; est-ce à la hauteur des enjeux ?

Cédric Villani, président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. C'est un honneur de participer à cette table

ronde. Parler d'Europe, parler d'espoir, parler d'urgence, c'est quelque chose vis-à-vis de quoi je suis extrêmement à l'aise, d'autant que cela correspond à mon parcours et à mes engagements de longue date. J'ai beau être un pur produit du système français, reconnu encore aujourd'hui comme l'un des plus performants au monde pour la recherche en mathématiques – nous sommes le deuxième pays le plus récompensé dans le monde après les États-Unis et le premier si l'on rapporte le nombre de récompenses obtenues à la population – je considère que l'Europe a joué un rôle majeur dans ma formation. J'ai en effet bénéficié de réseaux thématiques européens, ce qui m'a permis de travailler avec des chercheurs italiens et allemands, puis espagnols. J'ai par la suite séjourné dans de grandes universités américaines, qui ont aussi joué un grand rôle dans ma carrière mais auparavant, j'ai puisé de nouvelles idées et directions de recherches à travers les collaborations européennes et sans cela ma carrière aurait été certainement différente.

Après avoir obtenu la médaille *Fields*, j'ai saisi les occasions de jouer un rôle actif dans la société, et j'ai donc accepté un certain nombre de fonctions dont la vice-présidence d'un laboratoire d'idées pro-européen *EuropaNova*. Pendant des années, j'ai répété un discours appelant l'Europe à structurer son réseau, et à ne pas se limiter à des débats mais à accompagner sa démarche d'investissements en matière de santé, de recherche, de culture, de projets industriels, etc. Ces projets lui permettraient également de renforcer sa légitimité dans la conscience collective.

De fil en aiguille, j'ai participé au premier Conseil scientifique de la Commission européenne sous la présidence de José Manuel Barroso. On peut d'ailleurs s'étonner de ce que la Commission européenne ait attendu le début des années 2010 pour se doter d'un organe aussi important. Cela montre que la construction politique de l'Europe est encore largement incomplète. Les discussions étaient certes plaisantes entre les participants de cette première instance mais elles étaient absolument stériles de par leur absence d'impact. Animé d'un puissant esprit fédéraliste, j'ai néanmoins accepté d'effectuer une seconde mandature. Le fonctionnement était bien meilleur sous la présidence de Carlos Moedas, dont je salue la vision, le dynamisme et l'enthousiasme. Je regrette cependant que nous n'ayons pas eu une seule occasion de rencontrer le Président Juncker. Certains de nos avis ont cependant été suivis d'effets, comme par exemple nos travaux sur la cybersécurité – sujet auquel j'ai contribué à l'Assemblée Nationale par la suite. La construction européenne est une démarche politique mais il s'agit également de s'approprier les grands enjeux de l'avenir.

En tant que député, ma première mission portait sur la stratégie française en matière d'intelligence artificielle. Dans mon rapport remis au Gouvernement en mars 2018, je soulignais le rôle majeur de l'échelon européen. L'Europe possède

une force de frappe considérable pour la recherche sur l'intelligence artificielle, ce qui la place largement au niveau de la Chine et des États-Unis. Elle accuse cependant un retard en matière de développement et d'innovation, en aval de la recherche fondamentale. L'Europe fait alors figure de nain par rapport aux États-Unis et à la Chine. Les cerveaux ne manquent pas mais les capitaux – publics ou privés – disponibles pour les investissements sont largement insuffisants. L'objectif de la stratégie de Lisbonne que vous évoquiez en introduction consistait à atteindre un effort de 3 % du PIB européen en faveur de la recherche, dont 1 % à partir de fonds publics. Nous en sommes loin. Le budget de la recherche est régulièrement l'objet de débats intenses, et je pense en particulier à celui sur l'*European Research Council* lors de la dernière session budgétaire. Cet organisme finance des bourses pour les chercheurs méritants en Europe.

Dans mon rapport, je préconisais la création de réseaux collaboratifs entre centres de recherche européens, ce qui aurait permis d'échanger des étudiants et des enseignants, de partager du matériel et de travailler en collaboration sur des projets, des infrastructures de calcul, etc., en lien également avec de grands projets industriels.

Nous avons évoqué à de nombreuses reprises la possibilité de se doter de grands organismes européens capables de financer des innovations de rupture. L'idée de reproduire la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) en Europe est un véritable serpent de mer. En ces temps de Covid, nous aimerions aussi pouvoir copier le modèle de la *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (BARDA), qui a permis d'injecter des milliards de dollars dans le développement de vaccins. Le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques – que je préside – sur la stratégie vaccinale insiste d'ailleurs sur la nécessité de développer des agences de santé au niveau européen afin de prendre en compte des enjeux où la coopération internationale et l'action rapide sont des éléments importants. Tel est le cas du développement de vaccins. Nous aurions aimé pouvoir bénéficier d'un tel organisme lorsque l'épidémie de Covid-19 a démarré.

Nous constatons régulièrement, à l'Assemblée Nationale, que notre capacité à répondre à des enjeux nationaux capitaux est limitée par la nécessité d'en passer par la réalisation d'étapes préliminaires à l'échelon européen. Je pense à des dossiers dans lesquels je me suis investi comme la réglementation sur les pesticides, le bien-être animal, les transitions agroécologiques et, bien entendu, les questions numériques. Nous devons accepter que notre souveraineté soit partagée en partie avec les autres États membres et que dans de nombreux domaines, les progrès politiques que nous pouvons obtenir sur le plan national dépendent des efforts

menés au niveau européen. Les enjeux politiques dépendent plus que jamais de la recherche et de l'innovation, et nous avons donc besoin d'institutions de recherche fortes au niveau européen.

Delphine Simon. La question de la collaboration européenne se pose aussi dans le domaine spatial. L'ESA a longtemps été parmi les leaders mondiaux en la matière et elle est aujourd'hui confrontée à la concurrence de nouveaux acteurs (constitutif du « *New Space* »), notamment en matière de développement de lanceurs. L'Europe ne risque-t-elle pas de se faire distancer par ces concurrents chinois et américains ?

Magali Vaissière, directeur des télécommunications et des applications intégrées de l'Agence spatiale européenne de 2008 à 2020. Merci de m'avoir invitée à cette table ronde. Le secteur spatial est très intéressant car l'Europe et la France jouissent encore d'un statut d'excellence. Un nombre croissant de pays souhaite investir dans ce domaine mais la France reste un pionnier – la création du CNES remonte à soixante ans. Si l'on se rapporte à sa population, la France est même le deuxième investisseur mondial (derrière les États-Unis) dans le domaine spatial. La France et l'Europe prennent part très activement à l'exploration de l'univers (missions vers divers corps du système solaire et notamment Mars, cartographie des étoiles, etc.) mais également aux missions scientifiques menées à bord de la station spatiale internationale (ISS). On se souvient de la mission de Thomas Pesquet, qui a été fortement médiatisée. La France participe aussi à des missions à destination du grand public, notamment dans le domaine des télécommunications : diffusion d'émissions, accès à Internet, géolocalisation (système Galileo). Enfin, les lanceurs permettent à l'Europe et à la France d'accéder à l'espace de manière autonome.

Il est vrai que de nombreux nouveaux acteurs sont apparus depuis le début des années 2000, notamment grâce au succès phénoménal de la diffusion de la télévision par satellite dans le monde. Un véritable marché mondial est apparu, devenu très concurrentiel aussi bien pour la fabrication de satellites que pour les lanceurs. La France et l'Europe ont conquis des parts de marché comprises entre 30 et 50 % (en particulier pour les satellites) et les ont conservées jusqu'à l'année dernière. Cependant, nous avons observé des évolutions profondes du marché spatial au cours de la dernière décennie.

Même si en France, le secteur spatial est considéré comme stratégique, nous devons garder en mémoire qu'alors que le marché spatial mondial est évalué à 270 milliards de dollars, la part des satellites à seulement 12,5 milliards de dollars et celle des lanceurs à 5 milliards de dollars. Le reste du marché mondial est

constitué à parts sensiblement égales des services et des équipements terrestres (récepteurs GPS essentiellement). L'ensemble du marché mondial est à peu près équivalent au chiffre d'affaires d'Apple (260 milliards de dollars) ou d'Amazon (280 milliards de dollars).

La technologie spatiale doit se nourrir des progrès accomplis dans les autres domaines (le digital en particulier) et nous devons anticiper autant que faire se peut le développement de services s'appuyant sur des technologies spatiales.

Je reviens à présent sur les transformations profondes du marché spatial, incarnées notamment par *SpaceX* et son dirigeant Elon Musk. Cette entreprise, créée en 2002, a bouleversé le marché des lanceurs, à travers la conception de lanceurs partiellement réutilisables et surtout en révolutionnant les rapports aux clients institutionnels. 70 % des contrats de *SpaceX* ont été obtenus auprès du gouvernement américain. Les États-Unis et notamment la NASA ont consenti à des risques élevés – car *SpaceX* était un nouveau venu – mais les résultats sont là : l'accès à l'espace est devenu beaucoup moins onéreux et les coûts continuent de chuter. Le lancement d'un kilogramme en orbite était vendu aux alentours de 1 000 dollars en 2006, prix qui a été divisé par dix en 2020. *SpaceX* a également accéléré le développement de ses nouveaux produits de manière spectaculaire.

D'autres entrepreneurs ont pris exemple sur Elon Musk et notamment Jeff Bezos, le propriétaire d'Amazon, qui a créé la filiale *Blue Origin* pour concurrencer *SpaceX*. Il s'intéresse désormais au marché des satellites, où *SpaceX* apparaît comme un acteur mondial dominant – sa constellation *Starlink* est déjà la plus importante jamais lancée. Le projet *Starlink* vise à offrir un accès à Internet haut débit partout dans le monde grâce à des milliers de satellites en orbite. Plus de 1 200 satellites de la constellation *Starlink* ont été lancés depuis 2019 et des milliers d'autres suivront. Un service en version « bêta » est déjà commercialisé aux États-Unis et au Canada depuis juillet dernier et d'autres pays devraient suivre dont la France – l'Arcep a donné son aval. Trois bases terrestres devraient être installées sur le territoire français.

La Chine compte elle aussi un nombre croissant d'acteurs ayant des ambitions mondiales et qui travaillent déjà sur quantité de projets. Le Gouvernement chinois a encouragé l'emploi de capitaux privés dans l'industrie alors que ces investissements étaient traditionnellement contrôlés par l'État – et ce jusqu'en 2014.

Comment l'Europe peut-elle conserver son rang au niveau mondial ? La faiblesse relative de nos budgets apparaît comme un handicap. Notre aversion au

risque et nos processus décisionnels complexes peuvent également nous ralentir. La concurrence entre pays européens prend parfois le pas sur la solidarité. Les synergies entre les secteurs public et privé et entre les secteurs institutionnels civil et militaire sont également faibles.

Néanmoins la bataille n'est pas perdue car nous pouvons encore capitaliser sur certaines forces. Nous sommes encore dans le peloton de tête mondial dans les technologies spatiales et nous avons d'excellents ingénieurs et scientifiques. Nous devons pratiquer une plus grande ouverture vers les autres secteurs, rompant ainsi l'isolement du secteur spatial, et continuer à investir dans les technologies pour réduire notre niveau de dépendance dans les domaines critiques (les processeurs par exemple). Nous devons aussi encourager les concepts de rupture et favoriser l'émergence et la croissance de *start-ups*. Nous ne devons pas avoir peur d'instaurer une compétition entre différentes solutions. Nous devons faciliter le transfert de technologies vers le marché, à travers par exemple des partenariats public-privé (PPP). Nous devons lancer des grands projets d'infrastructures d'ambition mondiale (comme un projet de constellation européenne) mais susceptibles d'influer rapidement sur le marché mondial – sans quoi nous ne réaliserons pas nos ambitions. Enfin, nous devons faire preuve d'initiative en Europe sur le plan réglementaire. Je pense par exemple à la gestion du trafic spatial afin de limiter la quantité de débris en orbite.

Nous pouvons également participer à la transition écologique. La constellation *Copernicus*, consacrée à l'observation de la Terre, est considérée par les Américains comme des « yeux sur la planète ». Cette constellation permet notamment d'étudier les dérives climatiques et contribue de manière décisive à l'évolution des connaissances sur le sujet.

De nombreuses applications découlent de l'observation (comme les prévisions météorologiques), la navigation ou des communications par satellite et permettent de rendre plus « vertes » ou « durables » un certain nombre de pratiques sur Terre. Je pense par exemple à l'agriculture raisonnée, un principe visant à répartir les intrants agricoles en fonction de données recueillies par satellite. Le secteur de l'énergie et celui des transports (routier, ferroviaire ou aérien) sont également concernés. L'observation permet aussi d'améliorer la gestion et la prévention de la pollution. Je pourrais citer de nombreux autres domaines.

D'autres applications plus indirectes peuvent être imaginées, comme par exemple celles découlant d'un accès quasi universel à Internet, sujet capital en cette période de pandémie. J'irai même jusqu'à prétendre que la technologie spatiale peut contribuer à préserver la démocratie qui nous est très chère en Europe. Le

Commissaire européen Breton suggère de développer une constellation européenne offrant à l'échelle mondiale un moyen de communication sécurisée et d'accès à Internet. Cela permettrait de diminuer la dépendance de l'Europe et donc de préserver sa souveraineté.

Les technologies spatiales contribuent à la plupart des 17 objectifs du développement durable tels que définis par les Nations-Unies. Il est donc important que la France et l'Europe préservent leur rang et continuent à investir dans ce secteur et de la manière la plus efficace possible, c'est-à-dire en raisonnant par projet plutôt que de se conformer toujours aux mêmes doctrines historiques.

Delphine Simon. Merci pour cet exposé concret. Nous entendons votre appel à un volontarisme politique, à l'image des États-Unis, où les autorités ont assumé des risques pour permettre à la filière de se développer. Nous manque-t-il finalement un écosystème comme celui des Américains ?

Cédric Villani. Si l'Europe n'a pas la maîtrise des technologies stratégiques, elle se les voit imposées par d'autres, et elle perd donc une part de sa souveraineté. *Galileo* et *Copernicus* sont donc des enjeux de souveraineté. Des infrastructures dont nous n'avons pas la maîtrise sont susceptibles de devenir inaccessibles en cas de tensions diplomatiques.

La constellation *Starlink* apporte certes de nombreux services mais elle contribue considérablement à la pollution lumineuse du ciel, et elle est encore loin d'être complètement déployée. Elon Musk a tenu à rassurer la communauté des astronomes, promettant de rendre les satellites moins brillants, mais ce discours n'a encore débouché sur aucune mesure concrète. Les Américains déploient des technologies sans toujours se soucier des conséquences indirectes dans le monde entier. La souveraineté semble donc particulièrement importante dans ce domaine.

Par ailleurs, si réformer nos institutions est une entreprise ambitieuse, induire une évolution culturelle est encore plus difficile. Einstein déclarait à ce propos : « Il est plus facile de casser un atome qu'un préjugé. » Entre l'Europe et les États-Unis ou la Chine, à tour de table équivalent, les capitaux que vous êtes susceptibles de lever sont nettement plus faibles. Les investissements sont beaucoup plus élevés dans ces pays, avec certes une large part de projets infructueux mais aussi avec des succès considérables. Aux États-Unis, les circuits décisionnels sont nettement raccourcis et la prise de risques élevés est assumée. L'exemple de *SpaceX* est quant à lui éloquent quant à la capacité des investisseurs à apporter un soutien durable : les autorités américaines ont maintenu le leur malgré le fait que *SpaceX* n'était pas rentable. Dans ce laps de temps, des gouvernements européens auraient

sans doute considéré qu'il n'était plus pertinent de continuer à apporter des fonds issus des contribuables. Que dire également des investisseurs privés, qui ont maintenu leur soutien à Amazon alors que la viabilité de son modèle économique n'était pas encore établie, jusqu'à ce qu'elle devienne l'entreprise la plus rentable au monde. Des investisseurs européens se seraient sans doute retirés, considérant que les librairies physiques avaient encore de beaux jours devant elles.

Une autre différence majeure est liée à la structure des financements. En Europe, les fonds sont apportés sous forme de prêts, constituant ainsi une dette, mais aux États-Unis, le modèle privilégié veut que les apporteurs de fonds deviennent actionnaires de la société qu'ils soutiennent et qu'ils en deviennent partenaires à part entière. Ce modèle est également présent dans d'autres pays comme Israël. Le Technion (institut de technologie d'Israël) fonctionne sur ce modèle.

Créer une institution ne suffit pas pour déclencher une révolution culturelle. Pendant la présidence de Nicolas Sarkozy, des structures ont été créées pour accompagner le développement des partenariats publics-privés. Des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) ont été créées ainsi que de nombreux instituts et outils mais le bilan est maigre. Ces structures ont parfois eu tendance à faire valoir leur propre intérêt plutôt que de permettre les échanges entre les parties prenantes qu'elles étaient censées réunir. Quelques réussites ont été parfois constatées mais pas au niveau des attentes initiales. Le développement de ces initiatives a été ralenti par un frein culturel.

Delphine Simon. Une réaction de Magali Vaissière peut-être ?

Magali Vaissière. Je suis largement d'accord avec Cédric Villani, qui a fort bien mis en évidence les différences culturelles entre le monde anglo-saxon et l'Europe (et la France en particulier). Je regrette d'ailleurs que le Royaume-Uni ait quitté l'Union Européenne car il était un apporteur d'idées. Son pragmatisme nous était parfois fort utile. Nous devons faire preuve d'encore plus d'ouverture pour prendre conscience de l'évolution de notre environnement.

Ce n'est pas en imposant des outils que l'on peut créer un écosystème mais plutôt en invitant les acteurs à se rassembler autour de projets communs. C'est à ces derniers qu'il appartient d'imaginer les outils qui leur permettraient d'accélérer leur coopération. L'objectif est de pouvoir arriver au moment opportun sur le marché. Les délais de prise de décision et de mise en œuvre sont excessivement longs en Europe. Nous en voyons une manifestation sur un sujet indépendant de notre débat, à travers la campagne de vaccination. Le résultat est souvent décevant lorsque l'on

impose à tous les acteurs des outils génériques et universels. Nous avons d'excellents scientifiques et ingénieurs en Europe.

D'ailleurs, au cours de la table ronde précédente, un intervenant insistait sur le fait que la créativité naissait toujours d'un petit nombre de personnes et non pas d'organisations de taille exagérée. Je partage cette vision. On peut alors atteindre une force de frappe très importante. Un écosystème diversifié doit pouvoir être créé sans que les grands groupes et les start-ups ne manifestent des craintes réciproques. Les regroupements seront possibles autour d'objectifs précis.

Delphine Simon. L'Union Européenne consacrera 95 milliards d'euros à la recherche en sept ans, dont un quart sera destiné à la recherche fondamentale et les trois-quarts restants à la recherche appliquée. Cette répartition vous semble-t-elle équilibrée ?

Cédric Villani. La recherche appliquée réclame généralement plus de fonds que la recherche fondamentale. Je ne saurai me prononcer sur le taux de répartition le plus pertinent. Par ailleurs, ce qui entre dans le vocable « recherche » est variable d'un pays à l'autre, et dans l'industrie par rapport aux universitaires. C'est d'ailleurs une des sources de l'incompréhension suscitée par le CIR (crédit impôt-recherche). La recherche dite « fondamentale » (mot parfois débattu) mérite toujours une part significative des soutiens.

Le mode de financement est une question à ne pas négliger car il existe une différence entre les appels à projets et les programmes de recherche ouverts. L'équilibre peut être assez délicat à trouver. La refonte des modes de financement européens avait abouti à l'émergence d'une recherche par objectifs, pour répondre à des grands défis de société, plutôt que par discipline. Cela peut se justifier mais une telle vision peut sembler rebutante pour un universitaire, même si ce dernier est conscient de la nécessité de dépasser les clivages interdisciplinaires. L'évaluation peut d'ailleurs être compliquée par le fait que l'expertise est plutôt organisée par discipline que par objectif. Supposons que vous ayez développé un projet qui s'appuie sur des concepts mathématiques et chimiques pour des conséquences en biologie – cela existe bel et bien. Dans un tel projet, les travaux en mathématiques et en chimie sont importants avant que de pouvoir développer une application en biologie.

L'*European Research Council* avait pour principe de financer des recherches d'excellence mais sans privilégier certains domaines d'application ou certains pays, et sans tenir compte de critères économiques. Un tel outil, complété naturellement par d'autres outils davantage axés sur des projets et des collaborations

internationales, peut s'avérer utile. Une complémentarité des méthodes doit être recherchée.

Delphine Simon. À ce propos justement, nous voyons que des conflits apparaissent parfois entre science et innovation. Comment peut-on renforcer les liens entre les deux domaines ?

Magali Vaissière. Cette question est assez complexe. Une première différence me vient à l'esprit : dans le secteur privé, les choix d'innovation sont guidés par les résultats financiers escomptés. Un acteur privé est limité dans sa prise de risques car il ne souhaite pas remettre en question sa viabilité économique et financière. J'encourage le secteur public à prendre davantage de risques, même si les contribuables sont susceptibles de critiquer une décision d'investissement dans un projet qui n'aboutira pas nécessairement. Mais si à la fois le secteur privé et le secteur public sont avertis au risque, on assiste à une attrition de l'innovation.

Nous manquons certes d'entrepreneurs comme Jeff Bezos ou Elon Musk en Europe, même si je pourrais en citer quelques-uns comme Richard Branson. En France en revanche je n'ai guère de noms qui me viennent à l'esprit, les entrepreneurs étant assez conservateurs. Certains ont bâti des entreprises de très grande taille mais sans faire preuve de beaucoup d'innovation technologique ou de prise de risques.

Les observations de Cédric Villani au sujet des investissements sont justes. Même si en Europe, on comprend que les finances publiques ne permettent pas de distribuer des fonds de manière inconsidérée, la plus grande limitation vient du fait que le niveau de risques accepté est finalement très faible.

Delphine Simon. Je relaie une question d'un internaute : quelle politique européenne pourrait nous permettre d'éviter que des start-ups européennes innovantes ne soient vampirisées par des entreprises d'autres continents ?

Cédric Villani. Ce sujet a donné lieu à des nombreux débats. Je pense par exemple à la polémique qui avait suivi le veto français au rachat de Dailymotion. La vision de la France est aujourd'hui plus nuancée. Pendant quelques années, le rêve de tout créateur de start-up était de pouvoir revendre un jour sa société à un groupe américain et de démarrer un nouveau projet avec une certaine aisance matérielle. Je suis persuadé que la vision européenne s'est développée. Nous avons cependant besoin de champions européens qui pourraient participer à des rachats ou à des partenariats privilégiés avec des start-ups.

Je rappelle par ailleurs que les États-Unis bloquent très fréquemment le rachat de sociétés innovantes américaines par des entreprises étrangères. Le modèle américain est basé à la fois sur la libre entreprise et sur le protectionnisme. Certains acteurs privés portant des projets innovants bénéficient ainsi d'aides publiques très élevées. Un protectionnisme « bien senti » n'est donc pas à proscrire côté européen.

Delphine Simon. Pensez-vous que ce soit le rôle de l'Europe que de protéger les start-ups tout en suscitant l'émergence de champions européens ?

Magali Vaissière. Je vais donner un exemple : l'été dernier, les autorités britanniques ont injecté massivement des fonds dans la société OneWeb, une jeune société qui était porteuse d'un projet de type Constellation mondiale mais qui s'était retrouvée au bord de la faillite. Cela a permis de préserver les intérêts britanniques dans l'industrie des satellites.

Si inversement l'Union Européenne et les États membres qui la composent ne soutiennent pas la filière en aidant les start-ups, ils n'arriveront pas à réduire leur dépendance. Et on en revient au problème évoqué plus tôt.

Delphine Simon. La course à la transition écologique – à travers des objectifs très ambitieux affichés – et la course technologique vont-elles de pair ? Apparemment oui mais est-ce conciliable, considérant par exemple que l'empreinte carbone du numérique croît à vive allure, et dans le contexte sanitaire actuel ? Les budgets des États ne sont pas sans limite...

Cédric Villani. Nous n'avons de choix dans aucun des deux domaines. La transition écologique, énergétique et environnementale est une obligation impérieuse. Sinon, l'humanité entière irait à sa perte. On évoque le chiffre d'un milliard de personnes dont le territoire deviendrait inhabitable d'ici environ quarante ans à cause du dérèglement climatique. La biodiversité s'est effondrée, à l'image des populations d'insectes qui ont fortement décliné. Dans mon enfance, quand nous traversions une partie de la France en voiture pour les vacances, nous devions régulièrement nous arrêter pour nettoyer les cadavres d'insectes sur le pare-brise. Plus aujourd'hui. La liste des espèces en danger et des territoires où la biodiversité est en danger pour toutes sortes de raisons (pollution lumineuse, artificialisation des sols, etc.) ne cesse de s'allonger. Nous sommes confrontés à une urgence liée à l'épuisement de matériaux tels que le cuivre ou les terres rares dans quelques décennies au rythme actuel. L'Office parlementaire scientifique a rendu dernièrement un rapport très complet sur la pollution plastique – le plus complet jamais réalisé en France sur le sujet grâce à l'implication de Philippe Bolo et Angèle Prévaille à travers des centaines d'auditions. Le tableau qu'il dresse est effrayant. Le

plastique, en se fragmentant, s'introduit dans tous les écosystèmes et pour une très longue durée. La liste des fléaux environnementaux qui nous menacent est telle que nous ne pouvons pas faire l'impasse. Si l'Europe ne donne pas l'exemple en matière de transition écologique, qui le fera ?

Nous n'avons pas non plus d'alternative au développement du digital. Pendant la crise du Covid, Apple et Facebook ont réalisé des profits historiques malgré la récession mondiale. Les chiffres d'affaires de ces entreprises se comptent en centaines de milliards de dollars et leur capitalisation dépasse le millier de milliards de dollars. L'industrie numérique est omniprésente et ne cesse de croître et si l'Europe n'y prend pas sa part, elle sera juste complètement nanifiée sur le plan économique et ne sera plus en mesure d'influer sur la marche du monde.

Naturellement, il est très délicat de combiner ces deux impératifs. Il est vrai que l'empreinte carbone du numérique augmente en raison de la consommation énergétique et du faible niveau de recyclage dans cette industrie. La sobriété s'impose comme une évidence pour l'avenir. Le Chief Project est l'organisme qui a le plus travaillé sur le sujet en France mais ce n'est pas le seul. Les experts de différentes agences (comme l'Agence internationale de l'énergie) relativisent l'empreinte écologique du numérique mais il s'agit aussi d'un impératif.

Delphine Simon. Magali Vaissière, vous avez décrit tout à l'heure le projet *Copernicus* comme un « œil sur la planète », reprenant la description qu'en font les Américains. Quel est l'apport de la recherche spatiale en matière climatique et l'Europe fait-elle entendre sa voix particulière sur le sujet ?

Magali Vaissière. Grâce à *Copernicus*, l'Europe s'affiche comme la région du monde où les questions climatiques sont le plus étudiées. Des investissements très importants ont été consentis dans ce domaine, absorbant une part très significative des budgets européens dédiés à l'espace. Le développement de la constellation *Copernicus* est le fruit d'un effort colossal au niveau européen.

L'Europe doit être encore plus exemplaire qu'aujourd'hui en accompagnant le développement de services aux citoyens, qui pourraient exploiter ces données pour réduire l'empreinte carbone et améliorer le caractère durable de leur activité professionnelle.

Vous souligniez que la crise du Covid a montré à quel point le numérique était indispensable, ce qui a permis aux géants américains du secteur d'engranger des profits historiques. À ce sujet, j'aimerais mettre en évidence les dangers liés à la fracture numérique. Les enfants qui ne disposaient pas d'une connexion suffisante à Internet ou d'un accès aux technologies digitales se sont retrouvés en difficulté.

Comment vivrons-nous dans notre société digitalisée ? Celle-ci devra être inclusive, et il faudra pour cela imaginer des solutions comme le recours aux satellites en complément des réseaux de fibres optiques.

Je suis d'accord avec Cédric Villani : nous ne pouvons pas choisir entre l'écologie et le numérique, les deux sont impératifs.

Delphine Simon. Lucette, une internautes, souhaite savoir comment nous pourrions développer des pôles de recherche sur la biodiversité et la santé, avec un centre de recherche sur la dépollution des sols. Cela permettrait, j'imagine, de préserver la qualité de l'eau et la santé. Qui souhaite répondre à cette question ?

Cédric Villani. Je ne pense pas que ce soit une bonne idée d'avoir un centre de recherche trop spécialisé. Il est important que les centres de recherche puissent nourrir leur réflexion de plusieurs domaines de recherche et de plusieurs spécialités.

L'enjeu n'est pas tellement de créer un institut de recherche sur la dépollution des sols mais de repérer et soutenir les équipes qui travaillent sur le sujet.

Des enjeux de mise en œuvre pourraient également être évoqués. On pourrait imaginer que des laboratoires puissent effectuer des expérimentations sur des friches industrielles à dépolluer. Ces sites sont suffisamment nombreux pour que nous n'ayons pas besoin d'en créer de nouveaux.

L'enjeu n'est donc pas réellement de créer un nouveau centre de recherche mais de mettre en relation les parties prenantes afin de faciliter leur action. C'est un sujet de politique de recherche.

Nous savons d'ailleurs que les chercheurs ont tendance à choisir leurs sujets de recherche en fonction de leur curiosité scientifique plutôt qu'en fonction des applications que leurs travaux rendront possibles. Nous avons donc tout intérêt à laisser le champ libre à leur créativité plutôt que de les contraindre à des champs de recherche particuliers. L'Europe ne manque pas de chercheurs, c'est plutôt au niveau de la mise en œuvre des stratégies de recherche dans le développement économique et la croissance des entreprises qu'il faut travailler.

Delphine Simon. Le temps consacré à cette table ronde est en train de s'écouler. Magali Vaissière, pourriez-vous nous résumer ce que l'industrie spatiale peut espérer de l'Europe ?

Magali Vaissière. Nous devons mettre les utilisations de l'espace au service des grands défis, comme ceux du numérique et de la transition énergétique. L'Europe doit poursuivre ses efforts tout en ayant un regard ouvert aux évolutions de son environnement et en acceptant l'idée de s'écarter parfois des modèles passés. Ce sont nos méthodes qui doivent évoluer pour pouvoir conserver notre compétitivité au niveau mondial et une certaine pertinence par rapport aux urgences.

Cédric Villani. J'aimerais rebondir sur ce propos. L'Europe n'arrivera à rien sans une forte conscience de son environnement extérieur. Il y a 80 ans, l'Amérique était un nain scientifique par rapport à l'Europe. La seconde guerre mondiale a complètement changé la donne. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni d'avant-guerre étaient totalement en pointe. Les Russes comme les Américains se sont inspirés du programme spatial allemand des années 1930. Les grandes puissances ont acquis ce statut par leur capacité à s'inspirer de l'Europe à l'époque où cette dernière était à la pointe du progrès. L'Europe doit naturellement chercher à développer ses atouts et faire preuve de protectionnisme lorsque cela est nécessaire mais elle doit aussi savoir repérer les bonnes idées sur tous les continents.

Delphine Simon. Merci pour cette ronde. Je cède maintenant la parole à Sabine Thillaye, présidente de la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale pour conclure cette journée fort intéressante.

Sabine Thillaye. Merci beaucoup à tous nos intervenants, qui nous ont donné beaucoup de matière à réflexion, ce qui est, pour nous parlementaires, une réelle bouffée d'oxygène. Le leitmotiv de cette journée est la nécessité d'agir. Je retiens également la transversalité des sujets : il est impossible de réfléchir à un sujet en faisant abstraction des autres problématiques. L'Europe n'est plus la même qu'après la Seconde guerre mondiale. Nous ne sommes plus soumis aux mêmes tensions internes mais nous devons prendre des décisions dans un environnement qui a évolué. Ce matin, nous nous sommes interrogés sur les nouveaux défis. Nous avons besoin de créativité et de flexibilité pour nous emparer de ces sujets ; nous devons aussi prendre davantage de risques. Enfin, nous devons réfléchir à des méthodes. Nous reverrons cela demain lorsque nous réfléchirons à l'évolution de nos modèles institutionnels. J'espère que nous trouverons des réponses à nos questions dans ce domaine.

VERS LA CONFÉRENCE SUR L'AVENIR DE L'EUROPE : UN AGENDA POUR DEUX ANS

Sabine Thillaye, Présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. Aujourd'hui, nous allons nous préoccuper plus particulièrement des questions institutionnelles autour de deux tables rondes intitulées, « penser le modèle institutionnel » et « trois urgences institutionnelles : démocratie budgétaire, compétences nouvelles, place des parlements nationaux ». J'ai le plaisir d'accueillir Enrico Letta, Président de l'Institut Jacques Delors et ancien Président du Conseil italien, qui nous fait l'honneur et le plaisir d'ouvrir notre matinée.

Enrico Letta, Président de l'Institut Jacques Delors, ancien Président du Conseil italien. Je suis ravi, au nom de l'Institut Jacques Delors, d'ouvrir cette journée qui, je suis sûr, sera intense et intéressante. Je me concentre tout de suite sur les grands enjeux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

J'ai considéré cette idée comme essentielle, fondamentale dès le départ. C'est une grande idée qui va permettre à l'Europe de reprendre le fil d'un changement institutionnel qui avait été bloqué il y a déjà 16 ans par les deux référendums néerlandais et français de 2005. Depuis 16 ans, nous avons eu le traité de Lisbonne mais également des changements de règles européennes. Ces derniers ont été, soit des changements de comportement, sous forme de règles non écrites, soit des changements prenant la forme de textes qui ont été mis en œuvre en marge des traités européens.

Il est important de noter que l'Europe a été bousculée par la volonté des citoyens d'être plus présents, plus critiques. Nous avons vécu l'année 2020 d'une façon particulière, avec une nouvelle volonté des citoyens européens de donner leur confiance à l'Europe. Aujourd'hui, nous devons écouter cette demande. C'est pour cette raison que je suis favorable à la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

C'est une idée qui a été lancée par la France il y a deux ans environ. Le début de cette Conférence a dû être repoussé suite à la pandémie que nous sommes en train de vivre. Beaucoup de travaux ont été effectués à l'Institut Jacques Delors mais aussi dans d'autres lieux de réflexion en Europe afin de préparer au mieux cette Conférence. Nous avons échangé sur beaucoup d'idées et nous avons créé un groupe de jeunes européens issus des 27 pays européens mais également des pays

souhaitant adhérer à l'Union européenne. Ce lieu s'appelle le *Budapest European Agora*. Nous avons souhaité que ce forum d'échange soit placé dans une capitale européenne qui n'est pas forcément connue pour son pro-européisme mais où de nombreux groupes de réflexion se réunissent pour discuter du futur de l'Europe.

Je vais évoquer trois questions que je considère comme essentielles pour l'avenir de l'Union européenne.

Premièrement, je pense que cette Conférence prend désormais une nouvelle allure à la suite de l'année que nous avons vécue. C'est la Présidente von der Leyen qui avait donné cette indication dans son discours du 16 septembre 2020 sur l'état de l'Union. Nous pensions que la pandémie était presque terminée. Malheureusement, nous avons ensuite vécu la seconde vague et aujourd'hui la troisième. Dans ce moment très fort, très important, Ursula von der Leyen a donné à la Conférence sur l'avenir de l'Europe le mandat de travailler pour bâtir l'Europe de la santé. Je pense que c'est une grande idée, un grand défi, et que cela va permettre de lier le débat institutionnel européen à un élément très concret. Il faut faire en sorte que le débat institutionnel ne s'éloigne pas de l'intérêt des citoyens.

En parlant d'Europe de la santé, la présidente visait juste car c'est un sujet lié à la vie de tous les jours et à nos espoirs, à nos attentes. Cette Europe de la santé n'existait pas et nous a cruellement manqué pendant cette pandémie. Lorsque la crise a commencé au mois de mars, nous nous sommes tous demandé : où est l'Europe ? L'Europe ne pouvait pas intervenir dans le domaine de la santé, ni dans d'autres matières liées au social, car elle ne disposait pas de la compétence pour cela. Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, avait mené une grande bataille sur ces sujets-là face à Margaret Thatcher, alors Premier ministre du Royaume-Uni. Ma première volonté serait donc de faire en sorte que l'Europe de la santé, qui est poussée par les citoyens, devienne une réalité.

Deuxièmement, je pense qu'il faut faire le maximum pour éliminer tous les droits de veto et votes à l'unanimité à l'intérieur de l'Union européenne. C'est un sujet controversé mais essentiel. En pleine pandémie, pendant les six derniers mois, nous avons pu voir les ravages que font les vetos nationaux. Il y a eu Chypre sur les sanctions envers la Biélorussie, la Pologne et la Hongrie sur la question du plan de relance européen, et bien d'autres encore. Je pense qu'il est important aujourd'hui de mener la bataille contre les vetos et de dire aux citoyens qu'un veto n'est jamais dans l'intérêt des citoyens ni dans l'intérêt général.

Troisièmement, je souhaiterais aborder la thématique de la place des citoyens dans le processus décisionnel de l'Union européenne. La Conférence sur

l'avenir de l'Europe doit lier davantage le citoyen à l'idée européenne et le doit rendre protagoniste. Aujourd'hui, le citoyen européen vote lors des élections au Parlement européen mais il élit ses représentants nationaux. Ses représentants nationaux sont au Parlement européen en tant que délégation nationale. Je pense qu'il est nécessaire de lier davantage l'élection du Parlement européen à tout ce qui se passe et se décide à Bruxelles. Il faut faire en sorte que les citoyens soient plus investis et participent davantage au processus décisionnel.

La Commission européenne est en train de lancer des projets de participation citoyenne dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Nous souhaitons y apporter notre contribution. Il faut que ce soit le moment fort de la vie européenne. Nous devons être attentifs et engagés dans ce moment particulier. Il est faux de penser que les citoyens ne sont pas intéressés par ces sujets. Si nous associons ces sujets à des aspects très concrets de la vie quotidienne et si nous parvenons à rendre le citoyen capable d'influencer la vie politique européenne, alors cette Conférence sera une réussite.

Il n'est pas normal, par exemple, que les règles de désignation du président de la Commission européenne changent lors de chaque élection européenne. Les trois derniers présidents de la Commission européenne, José Manuel Durão Barroso, Jean-Claude Juncker et Ursula von der Leyen ont tous été choisis avec des règles complètement différentes. M. Barroso a été choisi par les membres du Conseil européen. M. Juncker a été choisi, au contraire, par les partis politiques au sein du Parlement européen, alors même que certains États s'y étaient opposés au sein du Conseil européen. Mme von der Leyen a, quant à elle, été choisie à nouveau par le Conseil européen sans tenir compte de ceux qui avaient candidaté et fait campagne pour les élections européennes. Nous sommes donc en présence de trois méthodes, trois choix complètement différents.

TABLE RONDE : PENSER LE MODÈLE INSTITUTIONNEL

Pierre Vimont, Ambassadeur de France, ancien secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). La première table ronde porte sur le modèle institutionnel de l'Union européenne et la façon de le concevoir. Depuis de nombreuses années, une évolution s'est produite. Nous sommes passés d'un modèle communautaire qui se trouvait parfois confronté au modèle intergouvernemental, à un modèle différent dans lequel le Conseil européen prend une place de plus en plus importante. Ces deux logiques se superposent et nous obligent à réfléchir aux questions suivantes : quel est aujourd'hui le modèle institutionnel de l'Union européenne ? Est-il nécessaire d'y apporter des révisions ? M. Letta a proposé un agenda concernant la méthode de sélection et de désignation du président ou de la présidente de la Commission européenne. C'est un sujet parmi beaucoup d'autres sur lesquels il est essentiel de travailler. Nous pouvons également penser au droit d'initiative, au vote à la majorité qualifiée, à la taille de la Commission, au débat sur le *spitzenkandidat*, à la géométrie variable, à beaucoup de sujets sur lesquels il sera intéressant de donner la parole aux uns et aux autres.

Je souhaiterais que les intervenants poussent un peu plus loin leur réflexion pour se demander en quoi consiste cette évolution. Que traduit cette évolution sur le plan juridique ? Sur le plan politique ? Qu'est-ce que cette évolution dit de notre modèle institutionnel ? De l'identité et de la nature de l'Union européenne telle qu'elle se développe au cours des années ?

Quand nous sommes à l'étranger, on nous demande souvent ce qu'est l'Union européenne. Pouvons-nous la définir ? La définition qui m'a toujours paru à la fois la plus précise et la plus subtile, c'était celle de la fédération d'États-nations. Ce groupe de mots est une bonne façon de mettre en exergue les deux souverainetés qui se sont longtemps affrontées et sont aujourd'hui toujours en phase d'adaptation, de construction et de réconciliation.

Le premier intervenant de cette table ronde sur le modèle institutionnel de l'Union européenne est Jean-Louis Bourlanges. Il est actuellement président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et vice-président de la commission des affaires européennes, présidée par Mme Thillaye. Il a également été député européen. Depuis 2017, il est député des Hauts-de-Seine. Jean-Louis

Bourlanges est également membre du conseil d'administration de l'Institut Jacques Delors.

Le second intervenant est Luuk van Middelaar. Il est universitaire, philosophe politique. Il a notamment produit des travaux passionnants à travers deux livres qui ont été traduits en français de la langue néerlandaise, *Le passage à l'Europe*, et, *Quand l'Europe improvise*. Ces deux ouvrages apportent des éléments tout à fait nouveaux sur la conception du modèle institutionnel européen. M. van Middelaar est non seulement un universitaire mais également un praticien puisqu'il a travaillé au cabinet d'Herman van Rompuy, premier président du Conseil européen au titre des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne, entre 2010 et 2014.

La troisième interlocutrice est Róża Thun. Elle est députée européenne depuis 2009. Elle siège au sein du groupe PPE au Parlement européen. Elle a été présidente, par le passé, de la Fondation Robert Schuman à Varsovie. Elle a également dirigé la représentation de la Commission européenne à Varsovie. Elle est vice-présidente internationale du Mouvement européen.

Jean-Louis Bourlanges, Président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. J'ai choisi, et librement de surcroît, de prendre, dans le cadre de ce colloque, un risque majeur : celui de casser les pieds de tout le monde en abordant la question de l'avenir de la construction européenne sous un angle qui, depuis longtemps, n'intéresse plus grand monde, celui des enjeux institutionnels de l'entreprise. Claude Imbert disait : « quand j'entends parler d'Europe je sors mon oreiller. » Cet effet anesthésiant du débat européen tient largement au fait qu'il a toujours été concentré, on dit « focusé » désormais, sur des questions institutionnelles et procédurales qui ne disent rien à la plupart de ceux qui ne sont pas, comme beaucoup d'entre nous, des drogués de l'abstraction communautaire, des circuits et des procédures bruxelloises.

Et pourtant, je n'hésite pas, en vieux lecteur de Tite-Live, à reprendre le flambeau de Ménénus Agrippa qui avait expliqué à la Plèbe romaine qui faisait la grève sur l'Aventin que les organes dont on ne voyait pas l'importance à l'œil nu, en l'occurrence l'estomac qui distribuait les moyens d'agir, par rapport aux membres qui agissaient spectaculairement, avaient une responsabilité éminente dans le succès ou dans l'échec de l'action d'un homme.

Je suis, je l'avoue, un peu fatigué d'entendre constamment les exigences de l'Europe concrète, l'Europe des besoins ressentis et des avantages immédiatement perceptibles, celle des « friandises de l'action », dirait Gérard

Bronner, alors que c'est à l'évidence les faiblesses ignorées, dissimulées, brancardées, du système décisionnel de l'Union qui empêchent celui-ci de relever effectivement les défis historiques que les peuples d'Europe doivent relever ensemble s'ils veulent préserver leurs intérêts, leur influence et leur liberté dans un monde qui ne paraît pas précisément disposé à attendre tranquillement la fin de la sieste européenne pour nous imposer sa loi et ses valeurs.

Imaginons ce que serait aujourd'hui le rôle, l'influence, la puissance des États-Unis s'ils étaient administrés par « un conseil américain » de cinquante États prenant des décisions « d'un commun accord » dans le cadre de symposiums intermittents.

Loin de moi l'idée de vouloir par ces mots transposer le mode de décision des États-Unis à l'Union européenne. Mon seul souci est de vous faire partager ma conviction selon laquelle les déficiences de notre système décisionnel sont à la base des déceptions permanentes engendrées par l'Union et de son impuissance à jouer le rôle que les opinions attendent d'elle.

Méfions-nous de la dictature du concret, de l'immédiat et du ressenti et sachons faire notre la formule d'Althusser qui aurait tout aussi bien-être de Claude Lévi-Strauss : « il faut porter au cœur du désordre empirique la rigueur inaltérable du concept. » On ne peut pas se permettre de dire aujourd'hui ce qui est bon pour l'Europe si on ne commence pas à s'interroger sur la nature de l'Union européenne.

Ce qui fonde l'Europe, c'est sa géographie, ce petit cap d'Asie aux limites incertaines dont parlait Valéry. C'est surtout une histoire, celle d'une civilisation qui s'est développée autour d'une exigence de liberté, de rationalité et de laïcité, que résume parfaitement la théorie Pascalienne des trois ordres : l'ordre des corps et du pouvoir temporel, qui a engendré la libre administration des citoyens, l'ordre de la Raison qui a permis l'innovation intellectuelle, l'aventure scientifique, la croissance et le progrès, l'ordre du cœur enfin, c'est-à-dire celui de la liberté de conscience religieuse.

Il reste que l'Union européenne, c'est à la fois l'Europe et plus que l'Europe : c'est un pacte institutionnel, constitutionnel dirait Habermas, celui-là même dont une majorité du peuple anglais a voulu s'affranchir, unissant entre eux certains peuples et États – certains seulement - européens, un pacte destiné à exercer en commun certaines compétences relevant de la souveraineté de ces États. Ce pacte s'analyse comme un effort, à la fois impressionnant et encore très imparfait, pour répondre à deux questions touchant la première aux modalités institutionnelles et

procédurales d'exercice de ces compétences, et la seconde aux principes de dévolution des compétences transférées par les États-membres à l'Union.

La thèse que je soutiendrai ici c'est que les gouvernements de l'Europe ont été très imaginatifs pour répondre à la première question et que ce qu'on appelle le « modèle communautaire » constitue effectivement une réponse intelligente, démocratique et efficace aux problèmes posés par la gestion des compétences transférées à l'Union, mais qu'en revanche ces gouvernements se sont révélés balbutiants dans la mise en place d'un mécanisme rationnel de dévolution des compétences ainsi transférées.

Le problème numéro un qui se pose à nous est donc moins celui de l'aménagement du système décisionnel communautaire et de la résorption d'un prétendu déficit démocratique grossièrement surévalué par une opinion dressée contre toutes les formes de pouvoir, que celui de l'éligibilité au système communautaire de compétences conservées au niveau des États au mépris de toute logique de rationalité et de subsidiarité, ou encore, plus hypocritement faussement dévolues à l'Union dans le cadre de procédures inopérantes et paralysantes.

Nous allons donc aborder successivement ces deux questions :

I. Une question abusivement dramatisée, le déficit démocratique

La dénonciation du déficit démocratique est un objet de consensus quasi général parmi les peuples et les dirigeants de l'Union européenne. Il se nourrit d'éléments divers : déni souverainiste à l'égard de toute possibilité de vie démocratique propre à une entité supra nationale, contestation d'une dictature de la raison technocratique imposée aux peuples, mis en cause de l'aliénation inhérente à tout processus de délégation dans le cadre d'une démocratie représentative et sacralisation corrélative de la démocratie directe, soumission des forces vives des sociétés à « l'arbitraire d'une administration apatride » et malaise permanent des citoyens devant les lenteurs, la complexité et l'opacité des mécanismes de décision au sein d'une Union de 27 États souverains regroupant près de 450 millions d'habitants. Bref le procès est instruit de toutes parts et les procureurs font mouche.

Ce ressenti négatif est un fait politique majeur et se nourrit d'une mise en suspicion plus générale des modalités traditionnelles de la démocratie pluraliste et libérale, des garanties dont elle s'entoure, des complexités qu'elle s'impose, des timidités dans la conception et dans l'action qui tranchent avec l'impérieuse efficacité des régimes autoritaires.

Je ne m'associe pas à ce procès de la démocratie représentative car je crois qu'il n'existe aucun modèle qui lui soit supérieur, ni même comparable, si l'on tient que la démocratie a pour objet d'enraciner l'action des pouvoirs publics dans la volonté des citoyens et pour condition de respecter les droits et les libertés fondamentales destinées à permettre à ces derniers d'exprimer les orientations qu'ils entendent imposer aux collectivités humaines dont ils sont les citoyens.

L'organisation de la démocratie au sein d'une communauté aussi spécifique que l'Union européenne doit respecter quatre critères :

1. Elle doit être un *Kratos*, un pouvoir de faire, efficace et respecté, même s'il est exercé au nom d'un *Demos* donc déterminé par la volonté des peuples.

Le déficit d'efficacité qui résulte, par exemple, de l'impuissance unanime est aussi dommageable à la démocratie que l'exercice d'un pouvoir qui ne tiendrait pas du peuple et ne serait pas contrôlé par leurs représentants. La « vetocratie », c'est-à-dire le pouvoir reconnu à chaque État, et même parfois à chaque fraction d'État, de dire non à la très grande majorité des États et des peuples de l'Union, ne peut pas être considérée comme un système démocratique. La démocratie, c'est le pouvoir des peuples, ce n'est pas leur impuissance.

2. Un système fédéral

L'Union européenne, que l'on n'ose ou non la qualifier de « fédérale » repose sur l'association des États-membres qui la constituent et des citoyens représentés au sein d'un Parlement supra national élu au suffrage universel.

L'équilibre entre les États et les citoyens sous-tend toute la construction institutionnelle communautaire, qu'il s'agisse par exemple, de la procédure de nomination et de contrôle du président de la Commission et de ses membres ou des procédures d'adoption et de contrôle des actes législatifs.

Si l'on s'en tient à ce qu'on appelait naguère l'Europe communautaire, c'est-à-dire celle de l'ancien premier pilier du traité de Maastricht cet équilibre entre le Conseil et le Parlement n'est véritablement bafoué que dans le cadre procédures spéciales relatives à l'adoption du cadre financier pluriannuel, de la décision ressources propres et du budget annuel de l'Union.

Cet équilibre ne doit surtout pas être remis en cause là où il existe et fonctionne sans difficultés particulières. Il y a lieu à cet égard de s'interroger sur la légèreté intellectuelle et politique dont font preuve ceux qui veulent substituer à la procédure actuelle de désignation du président (ou de la présidente) de la

Commission européenne la désignation automatique d'un *Spitzen candidate*, en la personne du candidat désigné comme chef de file par le parti ayant obtenu le plus de sièges qui ont le plus de voix dans le cadre de l'élection parlementaire européenne.

Il faut voir en effet que ce mécanisme aboutirait à dessaisir simultanément le Conseil européen c'est-à-dire les États, et le Parlement, condamné à adouber une personnalité qui lui serait imposée par un parti plus ou moins démocratiquement organisé et structurellement minoritaire.

Comment ne pas voir l'immense danger qu'il y a, d'un point de vue démocratique, à attribuer une légitimité particulière au représentant d'un parti arrivé en tête dans le cadre d'un système multipartisan et non pas bi partisan comme c'est globalement le cas au Royaume-Uni ? En 2002, il s'en est fallu de très peu en France que M. Le Pen ne devance Jacques Chirac au premier tour de l'élection présidentielle. Et pourtant, deux semaines plus tard M. Chirac a été élu avec 82 % des suffrages contre 18 % à son concurrent. C'est dire que le premier tour était un instrument fondamentalement non pertinent de sélection d'un candidat légitime pour représenter une collectivité.

Prenons garde que la mésaventure épargnée à la France il y dix-neuf ans ne frappe l'Union européenne dans les prochaines années. N'oublions jamais que ce qui place un candidat à la tête d'un scrutin dans un système multipartisan, ce n'est vraiment pas la préférence des électeurs mais plutôt l'inégal degré de fragmentation des partis.

La nomination de Mme von der Leyen, l'investiture de ses commissaires et l'approbation de la Commission ont montré que l'équilibre entre le Conseil européen et le Parlement européen était globalement assuré dans le cadre actuel. Il faut s'en tenir là et ne pas chercher à imposer de fausses solutions à un problème qui ne se pose pas.

3. Une démocratie de négociation

La démocratie européenne doit être de négociation et d'inclusion et non de confrontation

L'union européenne est trop hétérogène, trop divisée, pour s'accommoder sans risque de se fracasser de confrontations bipolarisées, voir manichéennes, propres à réveiller tous les facteurs potentiels de déchirement et de sécession : nord-sud, est-ouest, droite-gauche, catholiques-protestants, parcimonieux et nécessaires.

De ce point de vue, la pluralité, chère à Montesquieu, de pouvoirs en quête d'équilibre et de coopération n'est pas une faiblesse institutionnelle mais une garantie politique car elle oblige chacun à entendre et à respecter l'autre, tous les autres.

Il faut dans le même esprit célébrer les vertus de la majorité qualifiée, une majorité qui demande beaucoup plus que l'adhésion de la moitié des peuples et des États-membres, et qui, de ce fait, a le double mérite de privilégier la négociation sur la confrontation inhérente à la majorité simple, et l'efficacité décisionnelle sur la paralysie inhérente à l'unanimité, c'est-à-dire à la généralisation du droit de veto.

Là encore, il y a un principe et une procédure qu'il faut impérativement sauvegarder, un principe et une procédure dont le seul défaut est d'être globalement proscrite dans la sphère des décisions politiques.

4. La démocratie européenne doit être enfin « représentative »

Ceci n'exclut nullement qu'elle soit également participative. C'est la vocation du Parlement européen, et plus généralement de ce que j'appellerai irrévérencieusement, le barnum bruxello-strasbourgeois, d'associer aussi étroitement que possible les acteurs de la société civile. Il n'en reste pas moins qu'une collectivité humaine de près de 500 millions de personnes ne peut que se fracasser si elle entreprend de jouer au jeu dangereux de la démocratie directe et du référendum. Dans l'Union, pas de thèse ni d'antithèse qui ne comporte une synthèse, ou même un compromis, ce qu'exclut par essence le pouvoir référendaire, la confrontation binaire, le « j'ai gagné, tu as perdu ». Dans l'Union européenne le référendum ne peut avoir qu'un seul rôle, et il est assurément légitime dans ce rôle, celui de permettre à un peuple « d'en sortir », de rompre avec les autres, de faire sécession et de prendre congé comme les Britanniques ont osé le faire et comme les partisans du non en 2005 se sont interdit de le faire au risque d'enfermer le « parti du non » dans une impasse. Le référendum en Europe paralyse ou brutalise. Il ne saurait être un instrument pertinent de décisions communes.

En conclusion de ces réflexions sur le mode de fonctionnement, disons que le système communautaire ainsi décrit mérite d'être défendu, et même à certains à égard exalté pour son intelligence, au lieu d'être, comme il l'est trop souvent, brocardé et vilipendé. Il pourrait sans nul doute être rendu plus clair, plus simple et plus aimable aux yeux de nos concitoyens. Je ne pense pas toutefois qu'il y ait lieu de le transformer en profondeur. Bien plus, il faut craindre qu'on empire la situation en voulant l'améliorer. Un exemple de ce qu'il faut se garder de faire : prendre prétexte du caractère indiscutablement pléthorique de la Commission pour exiger le

retour à la lettre du traité de Lisbonne et organiser une diminution égalitaire et rotative du nombre des commissaires. Gardons-nous bien de cette fausse bonne idée : nous pouvons parfaitement vivre et organiser rationnellement le travail avec une Commission trop nombreuse. Une Commission qui serait, en revanche, cinq années sur quinze, amputée d'un commissaire allemand, français, italien, espagnol, polonais ou belge souffrirait d'un très grave défaut de légitimité. Le mieux est ici clairement l'ennemi du bien.

Sachons en revanche reconnaître les cinq supériorités, en termes de démocratie comme de sécurité, de l'Europe communautaire sur l'Europe intergouvernementale :

- un pouvoir commun d'initiative celui de la Commission, pour composer sans effrayer ni braquer ;
- Un Conseil des ministres de l'Union décidant à la majorité qualifiée afin de rassembler sans paralyser ;
- Une codécision Conseil des ministres-Parlement, afin d'obliger les représentants des États et ceux des citoyens à coopérer sur un pied d'égalité sans pour autant soumettre l'autre à sa volonté ;
- Une banque centrale pour gérer, avec une efficacité qui n'est sérieusement contestée par personne, la monnaie commune ;
- Une Cour de justice pour garantir le respect de l'état de droit ;

Comment ne pas voir qu'il y a la même différence entre le système communautaire ainsi décrit et le système intergouvernemental revendiqué par les souverainistes qu'entre un être humain et une amibe. En effet, le système intergouvernemental est, un système privé de toute impulsion commune, condamné à une paralysante unanimité, étranger à toute forme de contrôle parlementaire et citoyen, et enfin soumis à aucun contrôle de légalité.

La vraie question institutionnelle à résoudre est donc ailleurs : pourquoi un mécanisme aussi parfaitement approprié à son objet est-il si chichement mis en œuvre ? Les compétences dévolues à l'Union sont finalement peu nombreuses et dès lors qu'elles présentent un caractère clairement politique elles sont gérées dans un cadre intergouvernemental qui condamne les décideurs à une paralysante unanimité. Dès qu'il s'agit de politique, directement ou indirectement, ce ne sont pas les États réunis mais chaque État en fait qui dispose de la décision souveraine.

Le problème constitutionnel numéro un de l'Union européenne reste donc soixante-dix ans après le traité de Paris instituant la CECA, celui d'une dévolution rationnelle des compétences politiques à des institutions authentiquement communes. Le nouvel agenda qui s'impose à l'Union, celui d'une Europe que Luuk Van Middelaar qualifie à sa manière de « machiavélienne » rend urgent le déblocage de l'Union sur cette question capitale.

II. Une question non résolue : l'organisation de la dévolution des compétences à l'Union européenne

La question de la dévolution des compétences attribuées par les États-membres à l'Union a dès les débuts de la construction européenne fait l'objet d'un traitement particulier destiné, si l'on ose dire, à la botter en touche. Monnet et Schuman se sont concentrés sur la carrosserie et sur le moteur du véhicule institutionnel mais ont affiché une très grande prudence sur les questions que celui-ci aurait pour objet de traiter. Ils ont donc inventé le « gradualisme », ce qu'on a parfois appelé le « *spill over* », c'est-à-dire l'idée que l'Union verrait son champ d'action s'élargir de façon quasi spontanée du fait que toute compétence nouvelle créerait un besoin lui aussi nouveau dont la satisfaction exigerait la mise en œuvre d'une compétence supplémentaire. Ainsi, les compétences se poussant l'une l'autre on finirait par doter la communauté européenne d'un portefeuille de responsabilités assez fourni.

Ce système a relativement bien fonctionné mais dans des limites étroites. On est effectivement passé de l'abaissement des droits de douane à l'harmonisation des normes et de l'harmonisation des normes à l'Union monétaire. Ce mécanisme n'a permis toutefois que très marginalement – à travers la politique agricole commune, cette exception française imposée à l'Europe, et les fonds structurels et de cohésion, cette concession marginale sinon symbolique à la solidarité – très marginalement, disais-je, permis à l'Union européenne de franchir la porte sacrée du politique et de devenir l'Europe machiavélienne, l'Europe des conflits de valeur et d'intérêt, des arbitrages idéologiques, stratégiques et budgétaires, en somme celle de l'Europe puissance par opposition à l'Europe espace.

Cette limitation des compétences a cessé d'être compatible avec une insertion satisfaisante des Européens dans le monde dur, brutal et fragmenté qui est celui du 21^e siècle. Je suis d'accord sur ce point avec la mutation du projet européen tel que la perçoit van Middelaar.

Il nous faut donc répondre à deux questions : cette limitation comment l'expliquer ? comment la surmonter ?

1. Le blocage à faire sauter est à la fois de nature politique et institutionnel.

a. Politiquement

La dévolution d'une compétence à l'Union européenne est conditionnée par l'existence d'un consensus entre les États-membres sur la légitimité politique de cette dévolution. Or la manifestation de ce consensus rencontre deux obstacles majeurs.

- L'Indétermination de la vocation ultime de l'Union européenne

Examinons successivement ces deux difficultés de vocation de l'Union. Celle-ci a-t-elle été conçue pour surmonter une altérité, apaiser des conflits historiques, civiliser les échanges entre anciens belligérants, créer donc un cadre juridiquement organisé de relations entre des États habitués à se combattre voir à se haïr ? Bref, rétablir la paix après des siècles de guerres inutiles ? Une telle Europe n'a pas vocation à être beaucoup plus qu'un cadre juridiquement organisé, à l'intérieur desquels les États vivent leur vie sereinement et souverainement. Ce cadre a vocation à s'élargir indéfiniment au fur et à mesure des frontières de haine qu'il parvient à surmonter. Ainsi conçue l'Union est une coopération renforcée de l'ONU.

L'Union n'a-t-elle pas au contraire pour mission d'exprimer l'identité d'une civilisation historique particulière de ressaisir le tronçon du glaive, de défendre les intérêts de promouvoir les valeurs et de rétablir l'influence brisée au sortir des deux guerres mondiales d'une civilisation prestigieuse mais qui s'était quasiment suicidée entre 1914 et 1945 ?

Ces deux vocations coexistent malaisément depuis l'origine de l'entreprise et sont portées par deux conceptions très différentes de l'Union européenne : Europe minimale d'un côté, gardienne de la paix intérieure et veillant à la qualité des échanges entre les États-membres mais faiblement intrusive dans la vie de chacun d'eux et doté de moyens budgétaires très limités et incapable d'animer autrement qu'à la marge des politiques communes qui soient autre que circulatoires. Cette Europe-là, c'est celle du marché commun, du marché intérieur et même, au moins dans un premier temps jusqu'en 2008, de l'Union monétaire. Elle a vocation à laisser faire plus qu'à faire, à laisser passer et à s'élargir indéfiniment. C'était cette Europe-là que chérissaient les Britanniques et qui justifiait à la fois leur participation et leurs *opting out*.

De l'autre côté, une Europe action, exigeant moyens budgétaires et initiatives volontaires, Europe enfermée dans des limites historiques et géographiques assumées, Europe de la solidarité et de la puissance, éprise de réciprocité plus que d'exemplarité, soucieuse de ses intérêts autant que de ses valeurs et moins tournée sur elle-même que tendue vers le reste du monde. C'est par opposition à l'Europe britannique, l'Europe à la française dont la PAC a été la première expression. Entre ces deux Europe, depuis toujours l'Allemagne hésite, oscille et rythme de ses ambitions les développements ou la stagnation de l'Union européenne. L'Allemagne hésite mais l'histoire a choisi. Elle impose désormais cette « Europe machiavélique », particulière et stratégique sous l'effet du relâchement des liens transatlantiques et de la fragmentation idéologique, économique et politique d'un monde qui n'a pas répondu aux espérances universalisantes que Francis Fukuyama avait mises en elle.

Il est clair toutefois que l'absence de consensus véritable sur la vocation ultime de l'Union, bref la méfiance devant le développement d'une Europe politique qui soit plus qu'une solidarité hanséatique paralyse fortement le processus de dévolution des compétences à l'Union.

À cela s'ajoute le poids des *dissensus* dans une communauté d'États trop hétérogène pour surmonter des désaccords fondamentaux. L'Europe s'est construite sur le consensus démocratique, libéral et social de l'après-guerre. Consensus imparfait sans doute puisqu'il laissait sur le bord de la route les nationalistes et surtout les communistes mais consensus dominant. Celui-ci n'a cependant jamais trouvé les moyens de surmonter certains désaccords de fond. On citera pêle mêle le caractère structurel ou conjoncturel de l'alliance avec les États-Unis, la légitimité d'une exigence européenne de projection militaire et d'intervention extérieure, la justification du recours à l'énergie nucléaire, dans l'ordre civil comme dans l'ordre militaire, l'appréciation des risques et des avantages de l'immigration. Non seulement le consensus d'hier était imparfait mais il est aujourd'hui sérieusement mis en cause et bien près de voler en éclats. Les sociétés européennes, comme d'ailleurs la société américaine, voient se dresser face à face deux idéologies hyper radicalisée, hyper conservatrice et nationaliste d'un côté, hyper progressiste et révolutionnaire de l'autre, qui rendent très difficile une démarche consensuelle dans un cadre supra national.

Les intérêts des peuples européens sont convergents à long terme mais cette communauté de destins peine à émerger à court terme. Bien plus elle donne le sentiment de se relâcher dangereusement.

b. Institutionnellement

Il faut partir d'une idée simple et en tirer les conclusions qui s'imposent. L'idée c'est que l'Union européenne est sans doute une fédération d'États souverains mais n'est certainement pas un État fédéral. Les points communs entre ces deux types d'entité sont de deux ordres : elles sont l'une et l'autre gérée par des institutions largement supra nationales et elles ont toutes deux vocation à produire des normes juridiques – ce qu'on appelle du droit dérivé – disposant au même titre qu'une norme de droit international primaire, c'est-à-dire un traité, de la primauté sur les normes de droit interne.

À ceux qui contestent cette primauté, rappelons simplement qu'elle est inhérente à l'existence même d'un ordre juridique commun car un tel ordre ne pourrait survivre si le droit commun aux parties pouvait être remis en cause par le droit de chacune d'elles.

Il existe cependant une différence massive entre un État fédéral et une fédération d'États. Le premier est souverain, la seconde ne l'est pas. L'État fédéral dispose de la « compétence de la compétence » tandis que dans une simple fédération d'États, ce sont les États qui disposent du pouvoir souverain, c'est-à-dire d'un pouvoir qui n'est lié que par lui-même. Les compétences de l'Union sont exclusivement des compétences d'attribution, déléguées librement, souverainement, par chacun des États à l'entité commune. Il est à remarquer à cet égard que le concept de souveraineté européenne, cher au président Macron, s'il est très clair politiquement dans la mesure où il se confond avec le concept gaullien d'indépendance européenne, est juridiquement inapproprié et n'a d'autre portée que métaphorique. Dans l'Union européenne, ce n'est pas l'Union qui détient la souveraineté mais chacun des États qui la composent.

Il en résulte que dans une fédération d'États comme l'Union européenne, la dévolution des compétences n'obéit pas au principe de subsidiarité car celui-ci supposerait pour être mis en œuvre un centre de décision unique, chargé de répartir rationnellement les compétences entre les niveaux européen, national, régional etc. Si l'on excepte le domaine des compétences partagées, qui voit le partage soumis au principe de subsidiarité, la dévolution obéit en fait à un principe d'opportunité qui est donc une promesse d'irrationalité. Pour qu'une compétence nationale soit dévolue à l'Union il ne suffit pas que cette délégation soit conforme à l'intérêt général de celle-ci, il faut encore qu'il soit de l'intérêt particulier de chacun des États de s'en dessaisir au profit de l'ensemble. Or les raisons pour un État de consentir à ce type de dessaisissement sont très variables et parfois peu reluisantes. Un État aura, par exemple, tendance à déléguer ce qui compte peu pour lui au détriment de ce qui compte, ce qui est insignifiant et lui est indifférent. Cette tentation conduit à ce qu'un grand juriste belge a naguère nommé un « fédéralisme

à l'envers », fondé sur un anti-principe de subsidiarité, l'État verra parfois dans un transfert de compétences soit l'instrument d'une monnaie d'échange soit l'occasion de faire payer par les autres une politique qu'il serait autrement contraint de financer lui-même, comme l'ont fait les Français avec la politique agricole commune. Le portefeuille des compétences communautaires ainsi constitué est donc à la fois très limité – les États n'aiment pas renoncer à leurs pouvoirs – et très peu rationnel. Ce n'est pas un hasard si 80 % au moins des compétences politiques restent gérées au plan national.

Le diagnostic est clair : Là où l'Union européenne a le pouvoir d'agir – dans le domaine monétaire par exemple – elle fait le travail et son action est comprise à défaut d'être toujours approuvée.

III. Comment en sortir ?

1. Un défi central : surmonter les *dissensus*

Le développement nécessaire de l'Union – c'est-à-dire son adaptation aux exigences de « l'Europe machiavélienne » suppose que les institutions communes aient les moyens de recourir aux dispositions formant ensemble le credo communautaire – initiative supra nationale, majorité qualifiée au Conseil, codécision Commission-Parlement et contrôle juridictionnel des actes de l'Union – que le principe de subsidiarité commande désormais d'eupéaniser.

Il est clair toutefois que cette mobilisation, compte tenu de la fragilité persistante du lien unissant les peuples de l'Union n'est possible que là où il y a consensus ou possibilité de consensus sur les orientations à poursuivre ensemble. Difficile, par exemple d'imaginer un vote à la majorité qualifiée pour prendre des mesures de guerre ou même plus simplement pour autoriser, favoriser, interdire le recours à l'énergie nucléaire, l'immigration zéro, des mesures extrêmes de libéralisme culturel, pourtant inscrite en leur principe dans le contrat d'adhésion constitués par les traités.

C'est ce devoir d'établissement d'un consensus politique sur les orientations à moyen terme de l'Union qui fonde en réalité la légitimité du Conseil européen des chefs d'État ou de gouvernement et justifie la bizarrerie apparente d'une procédure fondée sur la quête d'un commun accord et tendue vers l'adoption de cette production insolite qu'on appelle « des conclusions ». Le Conseil européen est le lieu où s'éprouve et se vérifie la volonté commune des États et leur détermination à agir ensemble. Il est le lieu où doit s'affirmer l'existence d'un double consensus :

- Un consensus sur les valeurs et les principes guidant les États européens et sur les conséquences effectives qu'il convient d'en tirer en termes d'orientations à définir. Ce premier consensus est de plus en plus difficile à établir dès lors qu'un nombre grandissant d'États, tels la Hongrie ou la Pologne, s'éloignent du corpus de valeurs ou de principes qui étaient pourtant à la base du contrat d'adhésion signés par chacun d'eux et que les instruments prévus pour en garantir le respect apparaissent tragiquement inopérants.

- Un consensus sur la pertinence du niveau européen pour la conduite des actions à conduire, en l'absence de toute interprétation partagée du principe de subsidiarité.

La difficulté grandissante qu'il y a à réaliser ce double consensus explique largement la tragique impuissance de l'Union à relever les principaux défis qui lui ont été lancés au cours des vingt dernières années, qu'il s'agisse de l'exigence d'un prolongement économique et budgétaire de l'Union monétaire, des crises internationales à répétition qui ont secoué les confins de la Russie, le moyen orient ou l'Afrique sahélienne, de la maîtrise et du traitement des flux migratoires, et plus généralement des problèmes de tous ordres, sécuritaires et militaires, industriels et sociaux, scientifiques et technologiques, écologiques et climatiques que l'Union européenne n'a eu ni la volonté ni les moyens d'affronter sérieusement.

Il est irréaliste d'imaginer que dans un avenir prévisible, tout ce que le principe de subsidiarité exigerait de transférer à l'Union européenne et soumettre à des règles de vote à caractère majoritaire, puisse l'être effectivement. Tout au plus doit on reconnaître à l'Union, et ce n'est pas rien, d'avoir résisté sans se disloquer à ces crises majeures qui l'ont assaillie : sa force d'inertie offre à cet égard un contraste singulier avec son absence persistante de créativité et de mobilité. Au moins jusqu'à ce que l'ampleur du défi qui lui a été lancé par la pandémie lui fasse entendre que le mouvement était devenu pour elle la condition de la survie, un mouvement qu'elle a certes su engager mais qu'elle ne peut se contenter de réduire à un simple sursaut.

2. Réviser les traités ?

Institutionnellement, il n'existe aucun moyen passant par autre chose qu'une décision unanime d'amener les États-membres à une extension du domaine des compétences de l'Union soumise à la procédure dite communautaire. On pourrait y parvenir en modifiant les Traités, ce qui suppose la signature unanime des gouvernements et la ratification, référendaire ou parlementaire, là encore unanime. Il est aujourd'hui très clair qu'il n'y a ni dans les gouvernements ni dans

les Parlements nationaux un niveau de consensus suffisant pour faire signer et ratifier une révision substantielle des Traités. Il est donc exclu qu'il puisse y avoir accord unanime sur l'extension significative de la procédure communautaire, c'est-à-dire pour l'essentiel sur l'extension du vote à la majorité qualifiée dans des domaines à la fois nouveaux et significatifs. Il n'y a pas de consensus pour s'attaquer sérieusement à la vétocratie.

3. Communautariser le Conseil européen

Il est intellectuellement tentant d'imaginer de transformer le Conseil européen des chefs d'État ou de gouvernement, ne serait-ce qu'informellement et sans révision des traités, en une institution communautaire à part entière et devenir ce qu'elles déjà dans l'exercice de certaines compétences, un Conseil de l'Union, siégeant au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, et soumis aux mêmes règles procédurales que le Conseil des ministres, telle en particulier que le vote à la majorité qualifiée. Ce serait pourtant une vue de l'esprit que d'attendre quelque chose de substantiel d'une telle transformation car aucune contrainte procédurale n'aura jamais le pouvoir de surmonter un désaccord de fond entre les États-membres.

La mission du Conseil européen est une mission d'orientation politique plus que de proposition ou de décision législative. Il me semble en conséquence que cet organisme prestigieux devrait se garder de s'emparer du travail quotidien des institutions communautaires, sauf à se substituer au Conseil des ministres en cas de blocage politique. Alors et alors seulement, il pourrait siéger en qualité non de Conseil européen mais de Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et décider à la majorité qualifiée.

4. Utiliser la clause passerelle

La clause passerelle prévue par l'article 48/7 du TUE, clause de portée générale qui s'ajoute aux six clauses passerelle particulières prévues par le Traité permet certes de modifier les règles de procédure applicables à certaines catégories de décisions comme, par exemple, à l'adoption du cadre financier pluriannuel prévue à l'article 312 du TFUE, et même de banaliser certaines procédures spéciales prévues par le Traité comme par exemple l'article 311 relatif au régime des ressources propres. La mobilisation toutefois de cette clause passerelle ne peut elle-même être décidée qu'à l'unanimité, ce qui nous ramène à la case départ.

Nous sommes donc dans l'impasse et apparemment condamnés à relever les immenses défis politiques de l'avenir avec les moyens institutionnels et budgétaires chichement mesurés du passé. Et pourtant on ne peut en rester là. Pour en sortir, il

faut comme on l'a toujours fait, définir des priorités stratégiques à la fois en termes d'objectifs politiques et de moyens procéduraux.

5. Limiter les objectifs et les participants

a. Fixer des priorités

S'agissant des objectifs, il paraît raisonnable, au lendemain de l'adoption du plan d'urgence qui n'efface pas même si l'on espère qu'elle y mette un terme les vingt dernières années de balbutiements de l'Europe politique, de privilégier l'émergence d'une Europe intermédiaire, à mi-chemin des logiques du soft power qui ne suffit plus et de la violence belliqueuse qui n'est pas dans l'ADN de l'Union, une Europe puissante et solidaire certes, mais centrée d'une part sur des objectifs de protection sociale, telles que la santé, et d'autre part sur les développements technologiques et économiques qui constituent l'infrastructure de l'influence et de l'autorité.

Ce choix me paraît impliquer en priorité le déblocage de l'Europe budgétaire et fiscale. L'organisation budgétaire actuelle, profondément régressive par rapport à ce qu'elle était jusqu'au tour de vis institutionnel engagé dans les premières années de ce siècle, repose aujourd'hui sur un double déni d'efficacité et de démocratie. Elle souffre en particulier, Alain Lamassoure en parlera plus savamment que moi, de deux défauts majeurs :

- côté ressources elle est paralysée par l'article du TFUE qui soumet la mise en place d'un système de ressources propres à l'adoption d'une sorte de traité – signature et ratification unanime des États – dans le Traité. Une procédure aussi lourde expose l'Union, comme on l'a vu, à toutes sortes de blocages, de surenchères et de détournements de procédure. Aujourd'hui le système est pratiquement réduit à un mécanisme de cotisations nationales qui n'ont de « ressources propres » que le nom et qui s'est révélé, chacun a pu le constater dans les laborieuses négociations du cadre financier pluriannuel, fondamentalement inadaptées aux exigences de solidarité et d'efficacité qui devraient être les siennes. La première priorité, ce doit être de doter l'Union européenne d'une fiscalité commune, distincte de celle des États et propre à éliminer non seulement la chose mais le principe même des rabais qui depuis près de quarante ans défigurent l'Europe budgétaire.

- côté dépenses, le système budgétaire est profondément déséquilibré entre les deux branches – Conseil et Parlement de l'autorité budgétaire car il oblige de facto le Parlement européen à adhérer à un contrat, le CFP, élaboré, négocié et adopté en dehors de lui. On ne dira jamais la régression introduite dans le système budgétaire européen par les “innovations” des premières années de ce siècle

entérinées par le Traité de Lisbonne : la procédure budgétaire se réduit désormais à un marchandage intergouvernemental et pluriannuel mené en dehors de toute participation sérieuse d'aucun Parlement, et digne du partage des dépouilles décrit par Victor Hugo dans *Ruy Blas*.

On ne pourrait revenir à une situation d'équilibre, telle qu'elle existait naguère pour à peu près la moitié des dépenses, celles que l'on qualifiait improprement de « dépenses obligatoires » qu'à la double et irréaliste condition 1/ d'autoriser le Parlement à refuser un cadre financier pluriannuel qui ne prendrait pas en compte ses priorités et de revenir, en cas de désaccord avec le Conseil, non pas à de simples et dissuasifs budgétaires de reconduction mais à une procédure budgétaire annuelle en bonne et due et forme, 2/ d'encadrer dans de strictes limites la négociation budgétaire entre les deux branches de l'autorité budgétaire, le Conseil et le Parlement européen. Le plus logique serait de rendre au parlement, et de les étendre à l'ensemble des dépenses, les pouvoirs qu'il avait naguère sur la partie dite « non obligatoire » des dépenses (c'est-à-dire en pratique de l'ensemble des dépenses non agricoles), c'est-à-dire celui d'arbitrer en dernier ressort en cas de désaccord avec le Conseil, mais dans le cadre d'une norme maximale de progression des dépenses, ce qu'on appelait naguère le TMA (taux maximal d'augmentation) fixée dans des limites relativement strictes puisqu'elle se définissait par la combinaison de trois critères : le taux d'imposition, le taux d'augmentation du PNB de l'Union et l'augmentation des budgets nationaux.

Je ne me fais aucune illusion. Personne n'est prêt aujourd'hui à s'engager sur une réforme aussi ambitieuse de la procédure budgétaire. Partons de l'idée – peut être exagérément pessimiste – selon laquelle une révision ambitieuse du Traité ne constitue pas une perspective réaliste et qu'il est impossible de ce fait de mener à bien une réforme du système de ressources propres décidées à la majorité qualifiée et soumise à la seule ratification du Parlement européen.

Je crois donc qu'il faut en rabattre et concentrer les efforts sur ce qui est ressenti de plus en plus largement comme une priorité absolue, c'est-à-dire la refonte du système de ressources propres, par la mise en place d'une batterie de nouveaux instruments telle que la taxe sur les transactions financières, la taxe sur les activités numériques, un impôt sur les sociétés dont l'assiette et le taux serait harmonisés et bien, entendu le prélèvement carbone aux frontières.

b. Limiter les participants : le choix de la coopération renforcée

Il reste que même une telle innovation ne saurait recueillir l'accord et le soutien des vingt-sept membres. Il faut donc en rabattre également sur le nombre

des participants et accepter de ne progresser sur ce terrain qu'avec les plus motivés de nos partenaires.

Reste la question des procédures institutionnelles qui nous permettront d'avancer dans ce sens. Il nous reste alors deux moyens, et deux moyens seulement d'avancer, deux moyens qu'il est heureusement imaginable de combiner : la procédure de coopération renforcée dont le principe est posé par l'article 20 du TUE et les modalités définies par les articles 326 à 334 du TFUE, mais combinée avec une utilisation de la clause passerelle.

La clause passerelle, qui permet donc de soumettre à la procédure législative ordinaire – vote à la majorité qualifiée et codécision – a toutes les vertus sauf une : elle ne peut être, comme on l'a dit auparavant, mise en œuvre qu'à l'unanimité. C'est dire qu'elle nous enferme dans la même difficulté que la procédure de révision des traités, exigence de ratification parlementaire ou référendaire, et qu'elle est donc, elle aussi, difficilement praticable.

La procédure de coopération renforcée permet toutefois de contourner un éventuel défaut de consensus, puisqu'elle permet de n'associer à la politique commune qu'une partie des États-membres et qu'elle peut d'ailleurs se combiner avec la clause passerelle pour permettre aux participants à la coopération renforcée de bénéficier des facilités de la prise de décision à la majorité qualifiée.

La procédure de coopération renforcée pose toutefois une série de problèmes qui ne sauraient être escamotés. On en relèvera trois qui tiennent largement au fait que si les coopérations renforcées ont été voulues par ceux qui voulaient avancer, les dispositions du traité ont été durement négociées par ceux qui n'en voulaient pas mais ne souhaitaient pas pour autant se retrouver marginalisés par les premiers :

- Le souci de ne pas perturber le fonctionnement juridique, économique et social de l'Union à vingt-sept. Il serait impossible, par exemple, de mettre en place un prélèvement carbone aux frontières sans engager la totalité des États-membres. Il n'en permettrait pas moins de créer à quelques-uns et pour peu que ces quelques-uns le veuillent vraiment, un impôt européen sur les sociétés, une taxe sur les transactions financières et même mais cela ne va pas de soi, une taxe sur le numérique.

- L'ouverture à tous les volontaires. Chaque État-membre peut participer à la création d'une coopération renforcée ou la rejoindre en route. Y compris ceux qui seraient tentés par l'entrisme dans le seul dessein d'en freiner et d'en limiter l'émergence. Ils pourraient, par exemple, s'opposer à la mise en œuvre

de la clause passerelle dans le cadre de la coopération renforcée et donc à une substitution de la majorité à l'unanimité, voire plus globalement de la procédure ordinaire à une procédure spéciale.

Assez étrangement, il appartient en outre à tout parlement de l'Union européenne de s'opposer à la création d'une coopération renforcée. En d'autres termes, entre l'ingérence et le veto, les adversaires de la chose n'ont que l'embarras du choix pour la faire échouer ou du moins en prévenir la montée en puissance.

- la nature du contrôle parlementaire. Difficile à cet égard d'imaginer que ce contrôle puisse être exercé autrement que par un Parlement européen réuni en formation réduite aux membres issus des États participants à la coopération renforcée. Ce dispositif n'est toutefois pas prévu par, ce qui enferme les "coopérateurs renforcés" dans une impasse démocratique.

Bien entendu, le recours combiné à ces deux séries de dispositions ne permet pas tout.

Nos collègues du Parlement européen, comme M. Larrouturou, envisagent, afin de faire de cette coopération renforcée un produit d'appel, d'affecter le bénéfice ou le produit de ces taxes au remboursement de la quote-part de dettes générées par le plan d'urgence en déduction des sommes dues par les États-membres de la coopération. Il n'est pourtant pas certain qu'une ressource propre prélevée par une partie seulement des États-membres puisse être dévolue à l'Union européenne et venir en déduction des contributions nationales des États concernés RNB .

c. Limiter les participants : contourner les traités

L'ultime moyen par lequel il serait possible d'avancer, ce serait, comme on l'a fait pour instituer Schengen ou pour réformer la coordination et la surveillance des politiques budgétaires, d'élaborer les transformations les plus urgentes dans le cadre d'un traité à part – un traité ressources propres ou ressources fiscales, par exemple – distinct du TUE et du TFUE, associant autour de la France et de l'Allemagne, tous ceux qui seraient disposés à harmoniser une part importante des fiscalités nationales et à intégrer au budget de l'union tout ou partie de cette fiscalité harmonisée et même unifiée : Ainsi serait mise e échec la ruse du diable qui a inventé les « coopérations renforcées » dans le dessein d'exercer une tutelle aussi étroite que possible des « non-coopérateurs » sur les « coopérateurs ».

Les obstacles juridiques qui se dressent sur une telle voie ne sont pas négligeables. J'en évoquerai deux : l'association des institutions de l'Union aux travaux des États signataires et l'intégration ultérieure des instruments fiscaux ainsi

élaborés dans la lettre et la pratique de traités européens associant un plus grand nombre de partenaires. Les précédents de Shengen et peuvent être soit résolus soit contournés sans qu'il soit possible de faire obstacle à la double détermination d'un certain nombre d'États à unir leurs approches et à mettre cette volonté commune au service de l'Union.

Intellectuellement et médiatiquement, il est bien sûr tentant et il serait très satisfaisant de passer par la voie d'une révision des traités visant à substituer la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité pour déclencher la clause passerelle. Ce serait franchir un pas supplémentaire, que beaucoup se refusent à franchir, rapprochant la fédération des États souverains de l'État fédéral. Ce serait là en tout cas une modification capitale, à la fois simple et capitale, qui serait de nature à débloquent la situation.

Soyons réalistes. Nous devons, comme Marx et Jean Monnet, les deux M nous ont appris à le faire, nous poser les seules questions que nous sommes en mesure de résoudre. Profitons des mois qui viennent et de la Présidence française pour ouvrir une brèche dans la puissante citadelle technocratique et souverainiste qui est celle du budget de l'Union et, en particulier, de ses recettes. Ajoutons que la mise en place de coopérations renforcée constitue sans doute, par la menace de marginalisation de ceux qui n'en sont pas, la meilleure arme dont pourraient disposer les États-membres en vue d'exercer une pression efficace sur ceux d'entre eux qui viendraient à manquer au respect des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union.

Voilà, Mesdames et Messieurs, la vraie bataille qu'il nous faut livrer, la vraie Bastille qu'il nous faut emporter si l'on veut espérer bâtir l'Europe de demain, Europe de la puissance, de la solidarité et de la confrontation avec d'autres moyens que ceux de l'Europe d'hier, celle des échanges, des cadres et des normes. Comme toujours avec l'Union européenne, il faut savoir limiter ses objectifs immédiats mais faire preuve d'une très forte détermination pour les atteindre. C'est sans doute sur le banc d'essai des ressources propres que se jouera le développement ultérieur d'une Union devenue enfin politique.

Pierre Vimont. En vous écoutant, je pensais à cette phrase que vous connaissez bien : aux États-Unis, pas de taxation sans représentation. Je vais passer la parole aux deux autres intervenants chargés de répondre à cette vaste présentation de Jean-Louis Bourlanges, qui suscite de nombreuses questions.

Luuk van Middelaar, universitaire, ancien conseiller d'Herman von Rompuy, Président du Conseil européen. Merci beaucoup pour cette

invitation. Je voudrais resituer le contexte du changement institutionnel évoqué par le Président Bourlanges. Le système institutionnel actuel n'est plus la méthode communautaire. Les évolutions depuis une trentaine d'années traduisent en effet des changements historiques et politiques profonds.

La méthode communautaire, originellement, était une boîte à outils très fine, brillante, pour produire des normes, un marché commun, de la législation. Cette méthode bénéficiait d'une grande capacité à trouver des compromis, à impliquer les partenaires économiques et sociaux et les États membres. Ce système a un certain nombre de qualités, qui, comme on l'a vu dans le temps, pouvaient se retourner en faiblesses. Le souci d'impliquer tout le monde peut entraîner la stagnation. La complexité de la procédure dilue la responsabilité, ce qui fait perdre le lien avec les opinions publiques.

Une troisième faiblesse, qui a davantage retenu mon attention, est que ce système d'équilibre et de prudence était très mal équipé pour faire face au danger, aux situations de crise. C'est ce qu'est venue compenser en partie l'émergence du Conseil européen, non comme un système parallèle de méthode intergouvernementale, mais pour compenser les faiblesses du système communautaire initial. C'est à travers l'implication des chefs d'État et de gouvernement dans la machinerie bruxelloise que le système européen dans son ensemble s'est renforcé et a gagné en capacité de décision. Il a gagné aussi en autorité politique et en capacité décisionnelle en temps de crise.

La méthode communautaire produit des normes. Elle n'est pas forcément adaptée pour agir. Puisque dans des domaines comme celui de l'euro, des migrations, de la politique étrangère, il faut faire appel à des ressources communes et à des contributions des États, la décision doit être rassemblée. C'est ce que le Conseil européen, quand il fonctionne bien, permet de faire.

L'Union européenne a décidé d'avoir une monnaie commune et des frontières extérieures, par le seul fait d'abolir les frontières intérieures. Ce sont des biens communs, qui, par la force des choses, vont entraîner des situations de risque face auxquelles, il faut improviser des solutions.

Dans l'Europe telle qu'elle se pratique aujourd'hui, l'importance du Conseil européen traduit le fait que l'Union n'est pas un État, ni fédéral, ni *a fortiori* unitaire. C'est une fédération d'États. Une spécificité de l'Europe est la relative faiblesse du pouvoir central dans sa relation avec les parties constituantes qui peut s'exprimer par un veto. C'est une réalité politique et historique assez profonde.

Le veto traduit, en un sens, le fait que l'Union européenne n'est pas un État fédéral. Comme Jean-Louis Bourlanges, je pense qu'il faudrait limiter son usage et parvenir à contourner les blocages. Il faut cependant se garder de l'illusion qu'on pourrait abolir tous les vetos, comme de celle selon laquelle on pourrait se passer du Conseil européen. Cela reviendrait à dénaturer l'Union européenne. C'est à l'Assemblée nationale que le ministre Couve de Murville avait exposé cette réalité sous-jacente du veto. Il avait rappelé que le centre européen manque d'autorité pour prendre des décisions sur des sujets vitaux, comme, en son temps, le prix du blé. Heureusement, le champ de la majorité qualifiée a été depuis élargi à de nombreux sujets.

Cependant, sur la politique de l'asile, même si la décision a été prise en 2015 que tous les États devaient participer à la solidarité européenne, certains pays l'ont refusée. Dans ce genre de situation, il faut trouver des solutions pragmatiques. On ne peut imposer des décisions qui sont refusées viscéralement.

Concernant la méthode communautaire, deux logiques institutionnelles s'opposent. Il existe en premier lieu la logique parlementaire, qui veut mettre le Parlement au centre du système, avec la Commission comme gouvernement. C'est une logique historiquement poussée par l'Allemagne pour des raisons de structure interne et de démographie.

Par ailleurs, la logique présidentielle, soutenue par la France, repose sur un exécutif fort, avec le Conseil européen.

Ces deux logiques cohabitent. Le système européen est le résultat de cinquante ans de visions politiques qui s'affrontent. Si on retire l'élément « français » de cet équilibre assez fin, on se retrouve avec un système parfaitement adapté au modèle fédéral allemand mais moins adapté au système français – ou espagnol, néerlandais, polonais.

L'opinion publique se trouve représentée par deux institutions, qui peuvent légitimement parler au nom des citoyens. Ce sont le Parlement européen et le Conseil européen. L'un parle au nom des citoyens en leur qualité d'Européens, l'autre en leur qualité de ressortissants d'un État. Pour moi, se focaliser uniquement sur la méthode communautaire conduit à considérer que les citoyens sont représentés dans les instances de l'UE uniquement par le Parlement européen. Ce n'est pas vrai. Nos parlements nationaux sont des parlements européens en ce qu'ils participent à la vie politique collective de l'Union européenne qui est une fédération d'États.

Róża Thun, députée européenne. Merci pour ce que je viens d'entendre, qui était passionnant, engagé et sage. Je voudrais partager quelques réflexions personnelles et pratiques.

Je voudrais une Europe qui soit une puissance mondiale de la paix, de la liberté et des droits de l'Homme. L'unanimité au Conseil est une catastrophe : on n'avancera pas sans majorité qualifiée vers une Europe comme puissance mondiale.

Je vous parle depuis Varsovie, et d'ici, je ressens clairement que l'Europe n'aura pas d'avenir si elle n'est pas en mesure d'exiger des États membres que le droit et les décisions de la Cour de justice soient respectés. Comme cela a été mentionné, je me suis battue dans ma jeunesse contre le communisme, et nous avons gagné. Je me suis ensuite lancée dans l'intégration de la Pologne dans les institutions européennes car je savais, comme des milliers d'autres, qu'ensemble nous pouvions établir un espace de démocratie, de marché libre et de respect de l'humain. J'ai grandi dans un pays qui n'avait pas tout cela.

Là-dessus aussi, nous avons gagné. Cependant, aujourd'hui, beaucoup se demandent comment l'Europe peut regarder passivement la persécution des juges qui mettent en œuvre l'État de droit, le harcèlement des procureurs. Vous savez certainement que le procureur général et le ministre de la justice sont la même personne en Pologne. Les gens suivent avec étonnement comment le gouvernement polonais ignore les jugements de la Cour de justice de l'Union européenne. Face à cette situation, les institutions européennes agissent, mais trop peu.

En Hongrie, il n'y a plus de quotidiens ou de radios libres. Le gouvernement polonais suit exactement le même chemin. Les citoyens sont étonnés de la faible réaction européenne. Nous sommes fatigués d'entendre cette phrase de la Commission européenne : « *We follow with great concern* ». Il faut agir, et pour cela, les instruments sont trop peu nombreux.

Je parle de la Pologne, mais ce n'est pas qu'une affaire polonaise : le même danger existe dans d'autres pays. Il faut utiliser les instruments dont nous disposons maintenant, avec conviction, et au maximum de leur capacité. Par ailleurs, je ressens tous les jours la nécessité urgente d'élaborer une vraie union, sans unanimité et dotée d'instruments utilisables, fonctionnels et rapides.

Pour que la Commission européenne puisse effectivement être la gardienne des traités, il faut lui donner plus de compétences. Sans cela, tout notre fantastique projet pour la paix et la démocratie ne fonctionnera pas. D'un côté, nous lançons des projets proches des citoyens comme l'Europe de la santé ou le Pacte vert.

D'autre part, les citoyens ressentent que dans les situations de danger pour la démocratie et la justice, cette Europe est absente.

Si on parle de l'avenir, il faut commencer par ce point : toutes les discussions sur le modèle institutionnel doivent porter sur la manière d'exiger plus de compétences.

Pierre Vimont. J'aimerais développer une discussion directe entre les trois intervenants et relancer ce débat en faisant part de quelques commentaires.

Autour du rôle du Conseil européen et de la manière dont il s'est introduit dans nos institutions, il y a deux idées que je retiens. La première est celle de Luuk Van Middelaar, qui relève que le Conseil européen est celui qui répond aux crises : depuis 10 ans, dans toutes les grandes crises (financières, *Brexit*, sanitaire, migratoire), le Conseil européen est monté en première ligne. À partir de là se développe une seconde réflexion : le Conseil européen a peut-être inventé un niveau différent de la méthode communautaire, considérée comme plus législative et parlementaire. Le Conseil européen se situe à un niveau où l'on donne l'impulsion politique. Le Conseil européen est-il un lieu de blocage ou un lieu d'impulsion ? J'aimerais avoir votre sentiment là-dessus.

La deuxième réflexion, qui fait partie des pistes que Róza Thun et M. Bourlanges ont proposé, est le vote à la majorité qualifiée. Ne faut-il pas également prendre en compte une réalité politique qu'on ne peut laisser de côté ? Par exemple, on a voté à la majorité qualifiée le texte sur la relocalisation des immigrés qui arrivaient sur notre sol, mais ce texte n'a pas été appliqué pas parce que la réalité politique n'avait pas été prise en compte et s'y opposait.

La troisième question a trait à l'élargissement des compétences. Depuis 2020 et l'apparition du virus, on assiste à une extension de fait des compétences de l'Union européenne. Le système européen n'est-il pas suffisamment souple pour permettre cette évolution ? Jean-Louis Bourlanges disait qu'on ne parvenait plus à réviser les traités, mais ne faudrait-il pas déjà les appliquer avec toutes les dispositions qui existent et qui donnent beaucoup de souplesse ? Nous parlions de la clause passerelle, des coopérations renforcées, mais je pourrais ajouter l'abstention constructive en matière de politique étrangère, qui permettrait peut-être de sortir de certains blocages. Au fond, notre système n'a-t-il pas déjà cette souplesse qui nous permettrait d'avancer ?

Jean-Louis Bourlanges. Le Conseil européen a-t-il été en première ligne et a-t-il bien réagi ? Ma réponse est que nous avons réagi très mal à tout : à la crise en Irak, à la crise économique et monétaire. La seule bonne chose a été de

convaincre les Allemands de laisser la Banque centrale européenne libre pour soutenir les économies européennes. Toutefois, la Banque centrale européenne ne relève pas d'une logique intergouvernementale.

En réalité, je ne mets pas en cause le rôle du Conseil européen : je pense que vous avez raison de dire que le Conseil européen est l'autorité politique suprême, incarnant la légitimité des opinions publiques. Face au *dissensus*, c'est la seule façon de résoudre le problème.

L'exemple de la crise migratoire est très clair. La Hongrie a décidé de remettre en cause des logiques institutionnelles que ce pays avait acceptées.

D'une façon générale, le Conseil européen est un apporteur de légitimité : il est donc logique que s'agissant du plan de relance, il ait lancé les initiatives. Je crois à un pouvoir général d'orientation politique du Conseil européen qui est distinct de la mécanique communautaire.

Je suis en désaccord avec Luuk van Middelaar quand il dit que le système communautaire doit être réservé à la norme : pas du tout ! Il doit s'appliquer au budget et au lancement d'actions communes. On voit bien que la prise de décision est paralysée par l'unanimité. Il est essentiel que le Conseil européen ne se mêle pas directement des affaires législatives, ni même des affaires exécutives.

Il est exact que la majorité qualifiée ne suffit pas. Mais il est grave que sur un enjeu essentiel comme la question migratoire, l'Union européenne n'ait pas été capable, ni à l'unanimité, ni à la majorité qualifiée, de gérer quoique ce soit.

S'agissant des clauses passerelles actuelles, que faire quand on ne veut pas s'en servir ? Il faut l'unanimité pour mettre en œuvre ces clauses et cela bloque. La situation actuelle reflète un problème politique. L'Union européenne s'est révélée incapable dans les domaines de politique extérieure, économique, migratoire, technologique et de défense, de relever les défis qui étaient les siens.

En revanche, je rends justice au Conseil européen, qui a été bon pour préserver. Lorsque l'enjeu est d'empêcher un détricotage de l'Union monétaire ou de l'Union européenne elle-même à travers le *Brexit*, les États ont fait front, défendu le bilan et réagi. L'Union européenne est assez solide dans la préservation de l'acquis mais est mal armée pour relever les défis politiques de l'Europe de demain.

La question posée est de savoir si le rôle de l'Union européenne est uniquement de défendre ce que l'on a fait dans le passé, ou si, comme le défend le président Macron, les défis qui sont les nôtres appellent des actions politiques. Cela

demande des mécanismes de décision qui soient plus efficaces et plus souples, même si le garant du consensus politique final ne peut être que le président du Conseil européen.

Luuk van Middelaar. Je suis d'accord avec Jean-Louis Bourlanges pour dire que la capacité d'anticipation du Conseil européen est insuffisante. Il sait en revanche agir dans l'urgence pour faire face à un danger quasi-mortel, comme lorsque la survie de l'euro était en jeu.

Pour augmenter la capacité d'anticipation de l'Union européenne, je plaiderais pour une meilleure coordination entre la Commission et le Conseil européen qui est l'autorité suprême et légitime. Pour moi, la clé réside là. Le rôle du Conseil européen est central dans le pouvoir exécutif de l'Union, avec la Commission, le Conseil (Eurogroupe notamment) et la BCE.

Pour conclure sur le sujet des compétences et de la pandémie, ce qui est fascinant est que l'Union européenne a fait d'immenses pas dans la voie de l'intégration, à la fois sur le plan financier avec le plan de relance, mais aussi avec l'achat des vaccins. Pour une fois, ces évolutions se sont faites à la demande des opinions publiques. En mars 2020, le peuple italien en appelait par exemple à la solidarité entre les États : cet appel à l'action de l'Europe l'a emporté. C'est pour moi l'un des premiers exemples où l'initiative est venue de la sphère publique européenne. Cela prouve que, même du côté de l'opinion publique, il y a une évolution.

Pierre Vimont. Róza Thun, je me permets de vous poser une question additionnelle sur la Pologne et le non-respect de l'État de droit. La Commission a essayé d'apporter une solution en recourant à l'article 7 du traité de Lisbonne. Le Parlement européen et la Cour de Justice sont également intervenus. Mais comme vous l'avez souligné, il y a un blocage. Faut-il que le Conseil européen s'empare du sujet et qu'il y ait une vraie discussion entre chefs d'État et de gouvernements, ou est-ce que vous imaginez d'autres solutions possibles ?

Róza Thun. Il n'y a pas de publicité sur ce qui se passe au Conseil européen. On en apprend plus par les conférences de presse des responsables politiques des pays membres : ce n'est pas une bonne solution. Vous avez beaucoup parlé du Conseil européen, mais quand on pense que chaque État membre dispose d'un veto, c'est un instrument d'une puissance incroyable. Ce sont des dirigeants représentant une partie des citoyens dans leur propre pays, qui peuvent bloquer les décisions dans toute l'Union européenne. Ils ont trop de pouvoir.

Par ailleurs, le fonds de relance est notre grand projet pour les années à venir. Il doit passer par les Parlements nationaux. Il faut faire très attention à ne pas « vendre » nos valeurs européennes en échange du bon fonctionnement de ce fonds et c'est peut-être le danger.

Enfin, je pense qu'il manque un espace européen : nous n'avons pas de responsable politique européen connu dans toute l'Europe, pas de média européen, pas de langue européenne. Si on n'enseigne pas une langue commune à tous, si on n'investit pas dans un liant au niveau européen, il n'y aura pas de pensée européenne, ni de vrai débat sur les valeurs et sur notre place dans notre construction immense.

Pierre Vimont. Je retiens deux questions de nos participants et de ceux qui nous écoutent. D'une part, certains se demandent s'il ne faudrait pas passer à l'élection directe au suffrage universel du président de la Commission européenne, mais aussi du président du Conseil européen ? D'autre part, ne faudrait-il pas aller plus loin dans la relation franco-allemande et mettre en place un vrai gouvernement franco-allemand ?

Jean-Louis Bourlanges. La France et l'Allemagne veulent agir ensemble mais ont des différences culturelles fondamentales. Le bon système est que les Français et les Allemands se mettent d'accord sur le fond, et qu'ensuite on monte un projet associant tout le monde. C'est ce qui a été fait pour *NextGenerationEU* et je pense que cela a été une réussite. Il ne faut pas couper le franco-allemand de l'Union Européenne : c'est un levier, qui marche ou non, mais qui n'a d'intérêt que si c'est l'ensemble de la construction européenne qui progresse.

S'agissant de l'idée d'élire le Président de la Commission européenne et le Président du Conseil européen au suffrage universel, je suis catégorique : ne faites pas ça ! Une élection présidentielle présente par nature un caractère antagoniste. Tout affrontement de caractère bipolaire, inévitablement manichéen, est une promesse de confrontation entre les pays qui auraient voté majoritairement pour et les pays qui auraient voté majoritairement contre. L'Union européenne est vouée au collégial. Ce qui a provoqué la guerre de Sécession aux États-Unis d'Amérique est l'élection d'Abraham Lincoln. Cet exemple est significatif : quand il y a des tensions fortes ou des ferments de désaccord, comme au sein de l'Union Européenne, il faut inventer des méthodes de conciliation.

Luuk van Middelaar. Je partage l'avis de Jean-Louis Bourlanges sur ce point. L'élection au suffrage universel direct d'un président de l'Union ne serait pas une bonne idée. La légitimité sur laquelle pourrait s'appuyer le personnage élu ne

refléterait pas la réalité politique de l'Union européenne. La synthèse que souhaite Jean-Louis Bourlanges existe déjà : elle est entre le système parlementaire avec le Parlement européen et la Commission européenne, et le système présidentiel avec le Conseil européen.

Sur la question du couple franco-allemand, ce n'est pas à moi en tant qu'habitant d'un des « plats pays » de m'exprimer. Je suis partisan d'une bonne entente franco-allemande, mais je pense qu'il est préférable pour les autres États membres que les positions communes soient élaborées en coulisses plutôt qu'au grand jour. Il ne faut pas donner l'impression que ces accords sont des faits accomplis. Il faut subtilement donner l'impulsion franco-allemande, puis l'ancrer dans la structure européenne dans son ensemble.

Róża Thun. Il faut donner plus de compétences aux institutions communautaires : on a besoin de la France et l'Allemagne dans l'Union Européenne et pas d'un gouvernement séparé.

Pour la présidence européenne, la proposition a été faite de créer une liste européenne transnationale pour l'élection du Parlement européen. Une grande majorité de députés européens ne voulait pas de cette solution. Le problème principal est l'absence d'espace public européen. Imaginons une élection pour la présidence de l'Europe : qui pourrait être un candidat reconnu dans toute l'Union européenne à part un joueur de football, un chanteur ou un acteur ? Un espace politique commun à toute l'Europe manque douloureusement. J'espère que nous prendrons cette direction.

Pierre Vimont. Cette question de l'espace public européen est posée par une participante à propos de la couverture des événements européens par les médias. La commission des affaires européennes est en train de faire un rapport sur cette question.

Sébastien Maillard. Il y a peut-être un angle mort dans l'analyse au sujet de l'articulation entre impulsion et initiative. Au fil des crises, le Conseil européen s'est imposé, passant d'un rôle d'impulsion à un rôle de gestion directe. Il a également volé la vedette aux autres institutions d'un point de vue médiatique. L'articulation entre Conseil européen et Conseil des ministres de l'Union n'est pas bonne ; trop de sujets remontent au Conseil européen. Il faudrait que ce dernier revienne à son rôle premier d'impulsion et que le Conseil Affaires générales reprenne sa vraie place.

Jean-Dominique Giuliani. À l'extérieur de l'Union européenne, le principal défi qui lui est lancé, notamment par la Chine et les régimes autocratiques,

est celui de l'efficacité pour répondre aux besoins des gens. Lorsque l'on parle de besoin d'appartenance, il faut se pencher, non pas tant sur l'architecture institutionnelle, que sur la pratique institutionnelle. Les commissions parlementaires gagneraient à s'intéresser à l'efficacité, sur le terrain, des décisions de l'Union européenne. C'est par l'efficacité que se construira un sentiment d'appartenance supplémentaire des citoyens, et que l'on pourra peut-être changer les traités.

Le Conseil européen est le lieu où l'on fait de la politique. C'est l'intégration par l'exemple. S'il y a eu un accord entre la France et l'Allemagne sur NextGenerationEU ou entre la France et l'Italie sur les régimes migratoires ou d'asile, cela peut essaimer ensuite dans toute l'Union européenne.

La Commission européenne a un vrai problème d'efficacité et de communication. Elle travaille davantage avec les États qu'avec les citoyens.

Le Parlement européen a pour sa part un problème de représentativité, souligné par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe : un député européen maltais représente 60 000 citoyens, un député européen français 830 000.

On ne peut pas tout changer d'un coup, mais on doit se focaliser sur la pratique institutionnelle. Le droit constitutionnel européen s'écrit à partir d'accords interinstitutionnels, grâce auxquels on peut avancer, sans modifier les traités, pour gagner en efficacité.

Jean-Louis Bourlanges. Je souhaiterais que le Conseil européen se réunisse moins souvent et plus longtemps.

N'oublions pas que l'Union européenne est un fédéralisme coopératif : ce sont les administrations des États qui gèrent la fédération et non, comme aux États-Unis, une administration dédiée au niveau fédéral. D'où le problème de la qualité du relais de l'administration nationale et de la nécessité de veiller au respect de l'État de droit et au bon fonctionnement des administrations nationales.

Au sujet de la représentativité, je ne suis pas d'accord avec la Cour constitutionnelle allemande. Dans un système fédéral, deux logiques contradictoires doivent être combinées, l'égalité représentation des États et l'égalité représentation des citoyens. Un système fédéral est toujours un compromis entre ces deux logiques. Aux États-Unis, le Sénat assure l'égalité des États et la Chambre des représentants celle des citoyens. Dans l'Union européenne, nous avons cherché à combiner ces deux logiques à l'intérieur de chaque institution, avec un système de proportionnalité régressive au sein du Parlement européen et de double majorité au

Conseil. Il est normal que, dans une certaine limite, il y ait une surreprésentation des petits États, à condition que cela ne paralyse pas l'ensemble. On ne peut imaginer une Union européenne qui serait contrôlée par les quatre grands États.

TABLE RONDE :
TROIS URGENCES INSTITUTIONNELLES :
DÉMOCRATIE BUDGÉTAIRE, COMPÉTENCES NOUVELLES, PLACE
DES PARLEMENTS NATIONAUX

Pierre Vimont, Ambassadeur de France, ancien secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Au cours de cette table ronde, nous allons aborder la démocratie budgétaire, avec Alain Lamassoure, les compétences nouvelles, notamment l'Europe de la santé, avec Xavier Prats, et la place des parlements nationaux, avec Satu Hassi et la présidente Sabine Thillaye.

Alain Lamassoure, Président du comité scientifique de la fondation Robert Schuman, ancien président de la commission des budgets du Parlement européen. Une des bizarreries de la politique européenne – et une différence majeure avec la politique nationale – est que le budget européen n'intéresse personne. L'an dernier, j'avais intitulé mon cours à Sciences Po « le budget européen, le trou noir de la politique européenne ». 2020 a vu une incroyable révolution, l'intitulé de mon cours est devenu « le trou noir, devenu étoile filante ? »

Le budget européen est un budget original, rigoureux, antidémocratique, antieuropéen et finalement dérisoire.

Il est original parce qu'il a été voulu comme tel dès le premier jour. La grande différence entre l'Union européenne et une organisation internationale classique, est qu'au lieu d'être financé par des contributions des budgets nationaux proportionnellement à leur richesse nationale, on a décidé de le financer par des ressources propres. Cela a fonctionné, des débuts de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) jusqu'au milieu des années 1980, avec une taxe sur le chiffre d'affaires de l'industrie charbonnière et sidérurgique, les droits de douane et une contribution assise sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) harmonisée.

Le budget est conçu de manière incroyablement rigoureuse. Non seulement il doit être voté en équilibre, mais il doit être exécuté en équilibre, et cela tous les jours de l'année. En outre, le budget annuel est contraint par un cadre pluriannuel qui, tous les sept ans, fixe les plafonds de dépenses par catégories de dépenses, et qui est tout sauf flexible.

C'est un budget antidémocratique, comme l'ont rappelé Jean-Louis Bourlanges et Pierre Vimont. Le principe « *no taxation without representation* » n'est pas appliqué, dans l'indifférence générale.

Dernière caractéristique du budget européen, les États membres ont gardé des pouvoirs abusifs pour le limiter à un niveau ridiculement bas et en supprimer l'originalité, puisque son financement repose en réalité aujourd'hui à 80 % sur des contributions des budgets nationaux. Chaque pays ayant l'objectif de contribuer le moins possible et de recevoir le plus possible, il y a aujourd'hui 27 Margaret Thatcher autour de la table du Conseil. Le budget a été limité depuis 20 ans autour de 1 % du produit intérieur brut des États membres. Dans le même temps, quatre traités successifs ont élargi les compétences de l'Union et le nombre d'États membres a plus que doublé, avec des nouveaux membres qui, ayant un revenu moyen inférieur à la moyenne, sont légitimes à recevoir des fonds de cohésion. Malgré ces évolutions et les crises qui nous ont frappés, le budget européen a été maintenu à un niveau ridiculement bas.

Les conséquences politiques de ces décisions sont dévastatrices. Le déséquilibre entre un pouvoir normatif considérable et un pouvoir budgétaire ridiculement limité a un effet autobloquant permanent.

Premièrement, l'Union européenne se présente comme un géant avec un bras normatif hypertrophié et un bras budgétaire atrophié. Naturellement, le géant abuse de son bras hypertrophié. Pour celui qui n'a qu'un marteau comme outil, tout problème est un clou. Donc, quand elle est confrontée à un problème, l'Union régleme, c'est tout ce qu'elle sait faire.

Deuxièmement, l'Union ne « délivre » pas, au sens du verbe anglais « *deliver* ». Cela crée un malaise des citoyens, qui ont le sentiment que les chefs d'État leur mentent avec les annonces faites à l'issue des Conseils européens. La politique mondiale qui est annoncée est financée par des pourboires. Une majorité de citoyens comprend désormais que beaucoup des décisions importantes pour leur avenir dépendent d'un accord européen et s'impatiente.

J'en viens à la révolution de 2020. Au sein des parlements européens précédents, nous avons été nombreux à nous battre en vain pour remédier à cette situation. Avec la pandémie, trois verrous majeurs ont sauté d'un coup. Ce qui apparaissait complètement utopique un an auparavant est apparu évident en quelques semaines.

Le taux de 1 % du revenu national brut, qui était devenu une sorte de règle non écrite, a été pulvérisé par le plan de relance.

L'obligation absolue d'équilibre a été remplacée par une capacité d'emprunt à peu près illimitée, après des années de débats théoriques sur les euro-obligations.

Le verrou intellectuel qui conduisait à substituer aux ressources propres des contributions nationales a sauté également et l'on recommence à étudier la possibilité de créer de nouvelles ressources propres.

Cela a été rendu possible par la formidable pression de l'urgence, qui s'est imposée de la même manière à tous les pays européens. Les besoins pour relancer les économies de chacun des États membres étaient tels que chacun était obligé d'emprunter massivement. C'était une question de survie nationale, pour les pays « frugaux » comme pour les autres. Comme le modèle économique des pays « frugaux » repose sur l'exportation, leur propre sauvetage dépendait en outre du sauvetage de leurs pays clients. Les gouvernements, les partis politiques et les marchés financiers ont réalisé soudain que le degré de communauté de destin atteint au sein de l'Union européenne était tel que nous étions condamnés à la solidarité.

Que reste-il à régler et que recommander ? À mon sens, il y a trois catégories de problèmes à régler.

Le premier est la mise en œuvre du plan de relance. Celle-ci prend du temps compte tenu de la procédure qui a été décidée. Il appartient cependant aux parlementaires européens, aux parlementaires nationaux et aux gouvernements d'expliquer aux opinions publiques et aux médias que ce délai n'est pas dû à la bureaucratie bruxelloise mais est la conséquence de la double unanimité de 27 gouvernements et de 27 parlements nationaux. Ce délai n'est d'ailleurs, en soi, pas véritablement gênant puisque les taux d'intérêt sont nuls et que chaque pays a pu préfinancer son plan de relance, assuré qu'il est du soutien financier à venir de l'Union européenne.

Le deuxième problème est celui des ressources propres. Certes, un calendrier a été adopté mais il faut reconnaître que la Commission européenne n'a pas la culture de l'impôt ni de la taxation, pas plus qu'elle ne dispose des experts nécessaires ; quant au Parlement européen, en matière de taxation, il est hors sol.

Les propositions fiscales qui sont avancées me paraissent à la fois peu étudiées et insuffisantes au plan technique, et parfois irréalistes au plan politique. On ne peut qu'être désagréablement frappé par la différence entre la *task force* mise en place dans les années 90 pour préparer l'UEM et le bricolage institutionnel censé préparer l'Europe de l'impôt. Par exemple, tout le monde soutient la taxe sur le plastique non recyclé mais soyons lucides, elle ne rapportera rien. La taxe carbone pose des problèmes techniques redoutables s'agissant de l'évaluation de la

composante carbone des produits importés, sans parler des problèmes juridiques avec l'OMC et politiques avec nos principaux partenaires commerciaux. Enfin, la taxe GAFA est très populaire mais le dispositif proposé par la France il y a deux ans aura non seulement un rendement très limité mais, en plus, sera totalement répercutée sur les clients – européens - des GAFA. Enfin, il est fâcheux de justifier notre inaction par les débats en cours à l'OCDE. Il y a quelques années, les États-Unis ont modifié leur *corporate tax* sans attendre les préconisations de l'OCDE. Pour moi, il faut adopter la réforme fiscale nécessaire et ensuite, en discuter avec nos partenaires au sein de l'OCDE, et pas l'inverse.

J'ai pour ma part trois recommandations en matière de ressources propres.

La première, qui n'est pas très originale, est la mise aux enchères des droits à polluer, en tirant profit de l'expérience, très limitée et fonctionnant plutôt mal, du marché européen des quotas d'émission de gaz à effet de serre.

La deuxième, c'est la TVA. Non seulement c'est l'impôt qui rapporte le plus mais il a déjà fait l'objet, depuis 50 ans, d'une harmonisation européenne. Trois options sont possibles :

– l'affectation par chaque pays d'un ou plusieurs points de TVA au budget européen ;

– l'affectation au budget européen de la TVA appliquée aux importations des pays tiers ; techniquement, c'est relativement simple puisque c'est la même administration qui applique les droits de douane et la TVA à l'importation ;

– enfin, considérer que le marché unique a une plus-value économique pour chacun des États-membres et affecter au budget européen un pourcentage de la TVA perçue sur les échanges intra-européens.

Ma troisième proposition est un impôt sur les bénéfices des entreprises. Contrairement à la taxe GAFA, il s'agirait d'une imposition directe, qui frapperait les entreprises et notamment celle du numérique, et non leurs clients. À ce propos, je suis frappé, alors que le sujet est mûr sur le plan technique, que pas un ministre français des finances – ni d'un autre pays d'ailleurs – n'ait jugé bon de le porter au sein de l'ECOFIN.

Enfin, le troisième problème à régler est celui de la suite du plan de relance. En effet, une part substantielle de celui-ci est composée de prêts aux États-membres qui seront remboursés. Peut-être ces sommes énormes pourraient-elles être utilement consacrées ensuite aux politiques européennes, après avoir financé les

politiques nationales. En effet, ce qu'on appelle le plan de relance européen n'est rien d'autre qu'un abondement versé par l'Union européenne aux budgets nationaux pour des politiques nationales de relance. Certes, ces dernières respectent les priorités européennes mais elles n'en restent pas moins purement nationales. Les 27 sont d'accord pour faire jouer la solidarité au profit de chacun d'entre eux mais à l'avenir, cette solidarité devrait également servir les politiques communes. Il y a néanmoins une condition : en finir avec l'unanimité. À ce propos, si la conférence sur l'avenir de l'Europe ne débouche pas sur des coopérations renforcées, elle ne servira à rien.

Xavier Prats, ancien Directeur général de la Commission européenne pour la santé et la sécurité alimentaire. Parler de l'Union européenne de la santé devrait être une tâche facile. Quel meilleur argument, en effet, en faveur d'une coopération européenne en matière de santé que la pandémie du Covid-19 ? Faut-il vraiment vanter les mérites de la coopération face à un virus qui ne connaît pas de frontière, auprès de pays qui partagent le même marché et les mêmes valeurs ? Oui, ce devrait être facile.

La pandémie a mis en exergue un paradoxe qui m'a toujours frappé au cours de ma carrière. On demande aux institutions européennes deux choses légitimes mais qui ne sont pas compatibles entre elles. La première c'est d'agir uniquement dans les domaines où il est légitime qu'elles agissent, sans aller au-delà et donner l'impression d'une bureaucratie tentaculaire. La deuxième, c'est de s'occuper de ce qui intéresse les citoyens européens.

Or, qu'est-ce qui intéresse les citoyens européens ? L'éducation, l'emploi et la santé, trois des domaines où l'Union européenne a très peu de compétence. Elle peut en effet changer la vie des hommes, des entreprises et des pays en utilisant ses pouvoirs en matière de commerce ou de concurrence mais elle n'a pas de compétence particulière dans ces trois domaines clés. Or, si elle n'agit pas dans ceux-ci, c'est sa légitimité qui pourrait être mise en cause.

Dans le domaine de la santé, jusqu'à la pandémie, les États-membres étaient réticents à coopérer et même à simplement échanger des informations. D'ailleurs, la santé n'est pas toujours une compétence nationale. Parfois, comme en Espagne, c'est une compétence régionale. Ce cloisonnement a eu pour conséquence que, lorsque la pandémie est arrivée, le seul instrument juridique à disposition de l'Union européenne était une simple décision du Conseil de 2013, dont la portée juridique était très faible. Cette décision a d'ailleurs été balayée par la pandémie.

Il n'aurait pas pu en être autrement car il me semble difficile et dangereux de confier à l'Union européenne des décisions aussi sensibles que celle, par exemple, de vacciner telle ou telle catégorie de population. Contrairement à ce que pensaient les pères fondateurs, ou même Jacques Delors, on peut augmenter dans des proportions extraordinaires l'interdépendance économique sans qu'il en résulte plus d'affinités politiques ou sociales.

Quelles leçons tirer de cette pandémie ? J'en vois quatre :

- une meilleure préparation en investissant plus dans la formation des personnels et les infrastructures médicales ;
- une meilleure capacité de réponse en cas de crise sanitaire ;
- un renforcement des soins primaires de santé ;
- un renforcement de la coopération européenne et internationale en matière de recherche et de mobilité des personnels de santé.

Peut-on répondre aux attentes des citoyens sans donner davantage de compétence aux institutions européennes ? Cela me semble difficile mais il faudra être très prudent, notamment dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe. Le risque, en effet, est que celle-ci se focalise sur la question de qui a le droit de faire quoi. Cette question a toujours été stérile. Pour moi, les débats doivent porter sur la question de savoir qui apporte une valeur ajoutée. À ce propos, je note une sérieuse différence entre la Commission Juncker, très respectueuse des compétences des États-membres, et la Commission von der Leyen qui, même avant la pandémie, cherche pour l'Europe les meilleurs moyens d'agir. En l'espèce, les moyens à mobiliser sont simples : plus d'argent, plus de stocks et la création d'une autorité biomédicale.

En guise de conclusion, l'Union européenne devrait s'inspirer, pour son action dans le domaine de la santé, de l'exemple donné par la communauté scientifique en termes de solidarité et de coopération.

Sabine Thillaye. On peut se poser la question : pourquoi, dans un tel contexte, évoquer le rôle des Parlements nationaux ? Toutefois, leur rôle est pour moi fondamental. Le lien nécessaire entre l'Union européenne et les territoires a été évoqué à plusieurs reprises mais il me semble insuffisant. Il y a ce qui est décidé au niveau européen, qui transite au niveau national, et se concrétise sur le terrain. Or, par leur position au plus près des citoyens et des élus locaux, les parlementaires nationaux sont les mieux placés pour juger de l'efficacité de l'action européenne et,

de ce fait, être des courroies de transmission. Mais encore faut-il leur en donner la possibilité.

Les législateurs nationaux doivent s'intéresser à l'élaboration du droit européen qui s'impose dans notre ordre juridique national. Nous parlions du budget. Si le Parlement européen vote les dépenses, ce sont les Parlements nationaux qui décident de l'essentiel des ressources européennes, à savoir le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Il me semble donc nécessaire de repenser le lien entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, sans entraver le rôle des uns et des autres. Les Parlements nationaux doivent sortir de leur rôle purement défensif de gardien du principe de subsidiarité

À côté du rôle de gardien de principe de subsidiarité accordé par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un peu « défensif », nous avons un rôle de dialogue politique avec les institutions européennes, et surtout, nous devons mieux contrôler les positions que défendent les gouvernements au sein du Conseil de l'Union.

Sur ce sujet plus spécifiquement chaque parlement national est doté d'une commission des affaires européennes, mais elles n'ont pas toutes les mêmes prérogatives. En France, nous n'avons sans doute pas les prérogatives suffisantes pour contrôler le gouvernement. Alors qu'en Finlande le Parlement donne au Premier ministre un mandat impératif, en France le Parlement est simplement informé de l'action du gouvernement. Notre impact est donc très faible. Ces disparités invitent à la réflexion autour de standards minimum européens de contrôle parlementaire.

Les traités accordent au Parlement européen le monopole de la représentation des citoyens européens, mais les parlements nationaux ont un meilleur lien avec les réalités concrètes. Il est donc incompréhensible que leur rôle soit aussi réduit.

Néanmoins, les Parlements nationaux se sont tout de même structurés au niveau européen. La COSAC, qui existe depuis un 1989, confère un véritable rôle aux parlements nationaux, mais ce n'est pas non plus un outil pleinement satisfaisant : ces réunions parlementaires n'ont pas de pouvoir décisionnel. La COSAC, qui réunit les délégations parlementaires nationales, adopte des conclusions, mais ces conclusions n'ont pas vraiment de portée concrète. Il faut donc aussi améliorer la coordination entre les parlements nationaux pour « peser » davantage.

La Conférence sur l'avenir de l'Europe devrait permettre de mettre en œuvre des réformes institutionnelles utiles. Des ateliers de travail pourraient être mis en place dès l'automne pour réfléchir aux priorités de la présidence française de l'Union. On pourrait même imaginer une procédure d'initiative parlementaire : pourquoi pas, puisqu'il existe déjà une procédure d'initiative citoyenne ? Par exemple, quand un tiers des parlements nationaux s'exprimerait en faveur d'une mesure, la Commission ne pourrait s'y opposer qu'avec un avis motivé. Si la moitié des parlements nationaux soutenaient cette mesure, la Commission serait obligée de déposer une proposition législative dans un délai d'un an. Cela devrait inciter les parlements nationaux à se saisir beaucoup plus efficacement des sujets européens.

Il faudrait d'ailleurs mieux prendre en compte l'importance des affaires européennes au sein du parlement français. La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale n'est pas une commission permanente. Nous n'avons donc pas de pouvoir d'amender sur les projets ou propositions de loi même lorsque les compétences de l'Union européenne sont concernées. Afin de pouvoir mieux articuler droit européen et droit national, je souhaiterais que notre commission devienne permanente. Nous aimerions également que le Parlement soit mieux informé de l'actualité juridique et politique de l'Union européenne. Des débats organisés en amont des Conseils européens seraient utiles.

Pour conclure, il faut à la fois réinventer les relations entre les parlements nationaux et les institutions européennes, et aussi mieux tenir compte des questions européennes ici, en France.

Satu Hassi, présidente de la commission des affaires européennes du Parlement finlandais. En tant qu'ancien membre du Parlement finlandais et du Parlement européen, j'ai une bonne idée de leurs fonctionnements respectifs. Pour les citoyens, il est important que les pouvoirs nationaux aient un rôle majeur dans la procédure législative européenne. C'est une question de légitimité. À l'époque où la Finlande a rejoint l'Union européenne, c'était un débat important : nous voulions que le Parlement finlandais conserve le pouvoir de légiférer.

Le Parlement finlandais donne ainsi un véritable mandat au gouvernement avant les négociations au Conseil. C'est la *Grande commission* qui est chargée de définir la position du Parlement et donc la position de la Finlande. Ses prérogatives sont vraiment importantes. Si le résultat des négociations au Conseil diffère du mandat que lui a conféré la *Grande commission*, le gouvernement doit se justifier publiquement.

Ce système a plusieurs avantages. Lors de négociations difficiles, ce mandat représente un appui important pour le gouvernement : comme il a un mandat, il ne peut pas accepter n'importe quel compromis. Cela permet aussi de s'assurer qu'il n'y a pas de conflit entre notre position sur les sujets nationaux et notre position sur les sujets européens. Enfin et surtout, pour les citoyens européens, il est important qu'il y ait de la responsabilité et de la lisibilité. Les citoyens ont souvent l'impression que l'Union européenne est une « machine magique » qui produit des décisions incompréhensibles. Le rôle des parlements nationaux est essentiel pour la démocratie et pour la légitimité des institutions européennes.

Pierre Vimont. Je suis frappé en vous écoutant par l'existence de deux cultures en Europe : la culture parlementaire, bien présente dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas, et la culture présidentielle que l'on connaît bien en France.

Peut-être, par le passé, a-t-on trop renforcé les pouvoirs du Parlement européen au détriment du rôle des parlements nationaux : ne faudrait-il pas opérer un rééquilibrage ?

Par ailleurs, Alain Lamassoure, que pensez-vous de l'idée de donner au Parlement européen un véritable pouvoir en matière fiscale ? Le Parlement européen a-t-il une légitimité et une capacité d'expertise suffisantes ?

Alain Lamassoure. En l'état actuel des choses et pour les prochaines années, je ne pense pas que le Parlement européen soit perçu par les citoyens européens comme ayant suffisamment de légitimité pour exercer un pouvoir fiscal, pas plus que pour décider d'une opération militaire en dehors de l'Europe. Ce sont des matières régaliennes, des matières de souveraineté.

Mais il suffirait que l'on considère les institutions européennes, en matière fiscale, comme nous considérons en France les collectivités locales. Par exemple, la taxe d'habitation est perçue par les communes, mais cela ne veut pas dire que les communes aient une autonomie fiscale : la taxe est créée par le législateur national, qui détermine son assiette et les modalités générales de l'impôt, et la commune n'a qu'une petite marge de manœuvre, très encadrée, sur le taux. De même, on pourrait imaginer que les institutions souveraines en matière fiscale – les parlements nationaux – confèrent aux institutions européennes un pouvoir marginal sur le taux ou sur les modalités de recouvrement d'un impôt affecté à l'Union. Il n'y a pas besoin de transfert de pouvoir fiscal.

Pierre Vimont. Faudrait-il un contrôle accru du Parlement européen sur les actions prises par la Commission dans le cadre de la crise de la Covid, et qui constituent en quelque sorte une nouvelle compétence ?

Xavier Prats. Je considère que la question du contrôle des activités de la Commission est un faux débat. Les niveaux de contrôle et le degré de transparence qui s'exercent sur la Commission sont bien supérieurs à ceux qui existent dans les exécutifs des États-membres, y compris les pays scandinaves. À mon avis il faut renverser le problème si l'on veut rapprocher l'Union des citoyens : non pas renforcer le contrôle national sur les institutions européennes, mais faire prendre conscience aux gouvernements nationaux que c'est aussi à eux de se saisir des affaires européennes.

Pierre Vimont. Comment redonner de la vigueur au contrôle du parlement français sur les affaires européennes, qui semblait être plus fort par le passé ?

Sabine Thillaye. Les propos de notre collègue finlandaise me rappellent que des débats sur l'Europe se tenaient régulièrement en séance publique sous les législatures antérieures. Cependant, la pratique s'est perdue en raison d'une faible mobilisation des députés de l'époque.

Par ailleurs, la France est un des rares États-membres pour lequel le Président de la République participe aux réunions du Conseil. Or, il ne peut se présenter devant les députés en séance publique. Dans ces conditions, afin de susciter l'intérêt des députés tout en donnant un aspect solennel à l'exercice, il serait judicieux que les débats en séance publique se tiennent sur la base d'une déclaration du Premier ministre. Les différents groupes politiques pourraient s'exprimer en amont du Conseil, comme c'est une pratique courante dans les autres États-membres. J'ai par exemple assisté à une déclaration de la chancelière allemande devant le Bundestag au mois de décembre, qui a donné lieu à des échanges intéressants. Ce type d'exercice permet, en outre, de prendre le pouls de l'opinion nationale.

Pierre Vimont. Pour ma part, lorsque j'ai été représentant permanent à Bruxelles, j'ai remarqué que certains homologues des autres États membres rentraient régulièrement dans leurs capitales pour être auditionnés par les commissions compétentes du Parlement. La France ne gagnerait-elle pas à développer ce type de pratiques pour donner toute sa mesure au contrôle parlementaire ?

Alain Lamassoure. Dans les années 1990, Édouard Balladur, alors Premier ministre, avait proposé que les représentants permanents soient des membres du

Gouvernement plutôt que des diplomates, afin d'assurer un lien permanent entre la vie politique nationale et l'Europe. Il estimait que nous avions atteint un stade avancé dans la construction européenne qui justifiait que les secrétaires d'État soient basés à Bruxelles et non plus dans les capitales nationales. Néanmoins, en tant que membres du Gouvernement, ils auraient conservé la possibilité de s'exprimer devant le Parlement. Cette idée n'a cependant pas prospéré.

Toutefois, nous avons mis en place un autre mécanisme de contrôle préventif en amont des réunions au Conseil. Au moment de l'adoption du Traité de Maastricht, nous avons dû procéder à une révision constitutionnelle. Outre les dispositions nécessaires pour rendre la Constitution compatible avec le Traité, nous avons ajouté d'autres dispositions portant notamment sur le contrôle de l'exécutif par l'Assemblée nationale. Avant chaque débat important à Bruxelles, un examen de l'ordre du jour par la délégation des affaires européennes était prévu. Si le sujet était jugé important, alors un débat devait être organisé en séance publique. Durant la période où j'ai été ministre des affaires européennes et Philippe Seguin, président de l'Assemblée nationale, nous avons veillé au respect de cette pratique. La tenue de débats en séance publique permettait effectivement aux porte-paroles des groupes politiques, qu'ils soient favorables ou non à la politique européenne, de s'exprimer.

Malheureusement, cette habitude s'est perdue par la suite. Il s'agit d'un problème de volonté politique. L'exemple du Parlement finlandais pourrait être reproduit à l'Assemblée nationale.

Pierre Vimont. Je me souviens effectivement de cette idée de remplacer les représentants permanents par des ministres. Elle avait soulevé une grande émotion parmi mes collègues. Elle me semblait intéressante.

Xavier Prats. Les rapports entre les membres de la classe politique espagnole et l'Europe sont différents. Les institutions européennes sont perçues comme efficaces. Néanmoins, le dialogue avec les autorités espagnoles est faible voire inexistant.

Consolider la légitimité de l'Union passe nécessairement par les parlements nationaux selon moi. Cependant, je ne pense pas que nous puissions trouver une formule unique. Les traditions et pouvoirs parlementaires sont différents. Il s'agit moins d'inventer des mécanismes réguliers et plus de cultiver l'habitude de dialoguer. Je crois que si nous avons maintenu une présence régulière des parlements nationaux en Europe, ces derniers comprendraient mieux les débats et

les enjeux au niveau européen. Je ne suis pas sûre qu'un mécanisme formel suffise pour ce faire.

Jean-Louis Bourlanges. Le Président Chassaigne et moi-même préparons un rapport sur les mécanismes de transposition des directives communautaires, dans lequel nous tentons d'intégrer des éléments de comparaison avec les autres États membres. Dans ce cadre, nous avons eu un échange intéressant avec notre poste diplomatique à Stockholm ; je suis frappé par la très grande hétérogénéité entre les pays scandinaves ou nordiques. En Suède par exemple, le sujet ne suscite que peu d'intérêts. Les autorités suédoises se contentent d'intervenir au moment de la transposition alors que les autorités danoises sont vigilantes tout au long de la procédure. C'est pourquoi, il faut se garder d'adopter la théorie des climats de Montesquieu et remarquer qu'il peut y avoir des différences culturelles même à l'intérieur d'ensembles que nous pensons très homogènes.

Pierre Vimont. Il faut néanmoins relever que tous nos partenaires européens suivent avec attention les activités de l'Union européenne, afin de défendre leurs propres idées. Cette interaction m'a toujours intrigué alors que je ne la retrouve pas dans notre pays. Comment pourrions-nous la faire fructifier ?

Sabine Thillaye. À la commission des affaires européennes, nous essayons de maintenir cette interaction. Nous considérons que nous avons un rôle extérieur de dialogue interinstitutionnel mais aussi à l'intérieur de notre Assemblée pour être une vigie et informer les autres députés. Les secrétaires d'État aux affaires européennes viennent régulièrement nous informer.

Cependant, les échanges restent confidentiels et ne prennent pas la forme d'un débat en séance publique. De ce fait, de nombreux députés sont exclus des problématiques européennes. C'est pourquoi, nous tentons de collaborer avec les commissions permanentes, en organisant des auditions conjointes par exemple.

Je pense que nous aurions besoin d'une loi organique qui précise les obligations d'information du Gouvernement notamment par rapport à notre commission. Pour l'instant, ces obligations sont précisées par une simple circulaire. Nous devrions l'institutionnaliser davantage. Nous avons besoin de mettre ces questions au centre de nos travaux pour que chaque député puisse porter les sujets européens en circonscription et faire le lien. Ce qui nous manque aujourd'hui c'est le lien. Pourquoi l'Europe est-elle considérée comme une abstraction ? On parle de l'Europe mais l'Europe c'est nous, chacun d'entre nous. Nous devons tous faire le lien avec l'Europe.

Pierre Vimont. En guise de conclusion, quelle leçon retenez-vous au terme de cette discussion ?

Alain Lamassoure. Je retiens un élément fondamentalement nouveau à la faveur de cette crise : les opinions publiques nationales ont compris que nous avons besoin de l'Europe pour être efficaces. Les partis d'extrême droite, par exemple, se rallient de plus en plus à l'Europe : nous le voyons avec le Rassemblement national mais aussi avec la Ligue du Nord. L'enjeu de la conférence pour l'avenir de l'Europe sera de savoir si les gouvernements seront capables de lancer la nouvelle grande initiative dont l'Europe a besoin.

Xavier Prats. La crise nous a montré la nécessité d'une coopération sanitaire renforcée. Nous avons une occasion sans précédent, au vu de la gravité de cette crise sanitaire, de donner un élan à la construction européenne. Cela nécessite, à mon sens, la mobilisation de la France.

Sabine Thillaye. Je suis d'accord, cette crise peut représenter une formidable opportunité. Elle montre nos forces et nos faiblesses. L'Europe d'après-guerre s'est construite pour faire face à nos divergences internes. Elle doit à présent se positionner dans un monde qui a largement changé et défendre nos valeurs. La crise montre que nous avons besoin de l'Europe. Elle montre également nos faiblesses, à savoir que nous sommes encore démunis pour défendre ce qui est notre fondement, la démocratie et l'état de Droit. Être en démocratie ne veut pas nécessairement dire vivre dans un état de Droit.

La construction européenne est très jeune à l'échelle de l'humanité. Auparavant, nous n'avions jamais tenté de construire une Union aussi poussée. 27 pays, 24 langues, qui négocient chacun avec leur bagage culturel et historique. Nous mettons souvent en avant les échecs. Regardons aussi les succès.

Pierre Vimont. Il y a deux cultures, deux légitimités, deux formes de démocratie qui cheminent côté à côté et le problème est d'arriver à les emboîter l'une dans l'autre ; c'est la leçon que je retiens de cette matinée.

CONCLUSION DU COLLOQUE PAR CLÉMENT BEAUNE, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EUROPÉENNES

Je suis heureux d'être avec vous pour ce colloque placé sous les termes de l'urgence et de l'espoir pour notre Europe, notre Union européenne.

Je crois que ces mots sont bien choisis parce que nous sommes encore en période de crise, un an après le début d'une crise sanitaire et d'une crise économique qui nous ont durement frappés et mis à l'épreuve la coopération européenne. Si nous analysons rapidement le bilan de cette crise et l'impact qu'elle a eu sur cette coopération, nous pouvons en tirer quelques leçons.

Quand l'Europe a les moyens de réagir dans l'urgence à une crise, par la mobilisation de la France, du couple franco-allemand et de tous nos partenaires, elle réussit. Nous l'avons fait au printemps dernier pour bâtir un plan de relance historique que nous devons maintenant déployer et mettre en œuvre. C'est aussi le cas de nos institutions communes, par exemple de la BCE qui, en matière monétaire, a réussi à mettre en place un soutien essentiel pour préserver nos entreprises et nos emplois. L'Europe a su agir beaucoup mieux qu'elle ne l'avait fait lors des crises précédentes, notamment la crise financière et la crise de la dette.

En revanche, quand l'Europe n'a pas les moyens ou que la coordination est difficile, comme avec la concurrence sur les masques ou les mesures aux frontières nous rencontrons des difficultés. Le repli sur soi s'est parfois imposé. Mais nous avons su éviter un délitement pour trouver les voies de la coopération.

Face au défi inédit de la vaccination, nous avons fait le choix de l'Europe. Il est aujourd'hui critiqué et je veux le défendre parce que, aucun des problèmes que nous avons eu à traiter comme la nécessité de produire de manière plus importante et rapide en Europe, n'aurait été mieux traité si nous avions été seuls les uns contre les autres, la France contre l'Allemagne ou d'autres pays. Si nous nous étions fait la guerre pour obtenir des doses de vaccins, ni l'Europe, ni notre santé, ne se seraient mieux portés. Défendons ce cadre car nous avons su trouver les ressources pour renforcer la coopération européenne.

Nous devons penser et préparer en Européens l'après-crise. Dans quelques mois, il y aura la présidence française de l'Union européenne si importante et si attendue. Nous devons la préparer avec les acteurs de tous bords politiques car c'est un moment essentiel. Nous devons réfléchir à notre ambition climatique et la faire avancer, continuer sur la voie de la solidarité et de l'ambition budgétaire en revoyant nos règles communes, en mettant en place les ressources propres qui sont liées à ce

plan de relance, en faisant avancer cette relance elle-même et en continuant sur d'autres sujets : les droits sociaux, la jeunesse, les migrations, la réforme de la politique commerciale... Nous ne finaliserons pas tous ces dossiers pendant la présidence française. Cependant, nous devons progresser vers cette souveraineté européenne si nécessaire.

Le Parlement français contribuera à cette conférence sur l'avenir de l'Europe, qui rendra ses premières conclusions politiques au printemps 2022 sous présidence française. Nous lançons à présent cet exercice qui durera à peu près un an. Ce sera l'occasion d'un débat ouvert, large, auquel les parlements nationaux, les organisations professionnelles, les panels citoyens devront participer pour dire ce qu'on veut faire de cette Union Européenne pour les dix, quinze ans qui viennent. Nous ne devons pas nous interdire de penser l'avenir et d'entretenir cet espoir au-delà de l'urgence.

Merci pour vos travaux.