

Question d'Europe

n°664

11 avril 2023

# La nouvelle vie de l'Union européenne

Jean-Dominique GIULIANI

La construction européenne a été lancée en 1950, cinq ans après la fin des combats en Europe. Le contexte était très particulier. Pour tous les États du continent, il s'agissait de survie, de reconstruction et de dépasser les traumatismes du Second conflit mondial. Le contexte actuel n'a évidemment plus rien à voir avec ces problématiques[1].

Au fil des ans et des traités, la Communauté, devenue Union, s'est adaptée en s'élargissant. Dix traités en ont modifié les institutions et les politiques communes. L'Union européenne n'est toujours pas un État mais se dote de certains de ses attributs dans les domaines de ses compétences exclusives (Union douanière, concurrence, monnaie, protection des océans, commerce) mais aussi dans le domaine des compétences partagées (marché intérieur, agriculture, transports, énergie...), voire des compétences réservées aux États (Défense, fiscalité...). En effet ceux-ci font de plus en plus appel à la « dimension européenne » pour résoudre des difficultés qu'ils ne peuvent solutionner seuls. Ce fut le cas pendant la pandémie de Covid. C'est aujourd'hui la demande d'une politique consolidant l'industrie européenne. De plus en plus de secteurs sont concernés par ces demandes des États, qui correspondent souvent à des attentes des citoyens.

La vieille querelle récurrente entre fédéralistes et souverainistes est largement dépassée. Elle ne suffit plus à décrire l'Union européenne, telle qu'elle résulte de longues années d'évolution. L'Union est plus intergouvernementale que les

plus souverainistes ne l'avaient jamais souhaité ; elle est plus fédéraliste que les plus fédéralistes ne l'avaient jamais rêvé. Ses évolutions ont donné raison aux visions des uns et des autres. Les États se tournent de plus en plus vers les institutions de l'Union, qui disposent de moyens d'intervention nouveaux et puissants, mais rien n'est plus possible au niveau européen sans l'accord des États, toujours jaloux de leur souveraineté mais désormais totalement engagés dans le projet européen.

Le bilan en est extraordinairement positif : une paix assurée, un marché intérieur prospère, des solidarités organisées, la deuxième monnaie de réserve du monde, des valeurs partagées et revendiquées face au durcissement des rapports de force sur la scène internationale. Le produit intérieur brut de l'Union représente 15 % du PIB mondial, une part à peine inférieure à celle des États-Unis et le PIB/habitant s'établit en moyenne à plus de 40 000 €. L'Union est devenue la première zone commerciale du monde, [premier commerçant de services au monde avec 24,5 % du total, un commerce extérieur prospère représentant 16,2 % du commerce mondial](#) (4 500 milliards €) et un commerce intérieur particulièrement dynamique représentant près de 7 000 milliards €, soit 61 % des échanges des États membres.

Au tournant du siècle, le pari européen a réussi au-delà de toutes les espérances.

Il a permis à l'Europe de rester dans l'histoire malgré un XXe siècle tragique venant ponctuer un long cheminement au milieu des divisions et des conflits. Soixante-treize ans de construction

[1] Ce texte est issu d'une contribution du « Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2023 » à paraître aux éditions Marie B le 12 avril.

européenne, c'est-à-dire de coopération organisée entre les nations du continent, ont permis aux États membres de recouvrer leur richesse par la stabilité et le développement de relations entre eux apaisées.

Si les principes qui ont fondé la coopération européenne demeurent largement inspirés de la même méthode, celle de Robert Schuman et de Jean Monnet, son visage et ses attributs n'ont plus grand-chose à voir avec la création d'origine. Sa transformation s'accélère au diapason des bouleversements si rapides d'un monde en grande mutation.

C'est donc véritablement une nouvelle vie dans un nouveau contexte qu'a déjà entamée l'Union européenne.

Car depuis quelques années, le XXI<sup>e</sup> siècle l'interpelle.

Le monde s'est ouvert aux échanges et la richesse est désormais davantage partagée entre les nations. De nouveaux acteurs connaissent la croissance et leur démographie leur promet une place privilégiée au sein du classement des puissances. Les rapports de force ont évolué et l'Europe doit faire face à de nouvelles concurrences, notamment venues d'Asie. De surcroît, un renouveau nationaliste, aiguillonné par des États en manque d'idéologies mais désireux de maintenir leurs régimes autocratiques, marque la planète et pousse au repli.

Par ailleurs, l'Europe ne se connaissait plus d'ennemis. Elle en découvre avec la Russie qui nie ses réalisations et ses idéaux parce qu'elle a peur de la « contagion » de ses succès. ; elle doit rivaliser avec d'autres comme la Chine, qui veut incarner la réussite d'un modèle totalitaire ; elle rencontre des acteurs provocateurs comme la Turquie, qui rêve de son passé ottoman ; elle doit composer avec des proches souvent turbulents comme le Royaume-Uni ; enfin elle doit entretenir des relations avec des alliés solides mais aux intérêts parfois différents, comme les États-Unis.

Dans le même temps, l'économie et la société européennes doivent s'adapter à une double révolution numérique et écologique. La numérisation et ses promesses futures, quantiques et artificielles, constituent une révolution bien plus importante que

l'invention de l'imprimerie. Elles bouleversent les processus de production, obligent à réinventer une commercialisation nouvelle, changent totalement les manières de communiquer et donc aussi d'exercer les droits et devoirs des citoyens dans les régimes démocratiques. Cette révolution est à l'œuvre mais n'a pas fini d'entraîner de nouvelles conséquences.

Parallèlement les opinions publiques occidentales prennent progressivement conscience des limites d'un modèle économique basé sur la seule exploitation des ressources et surtout de ses implications sur la santé, la diversité biologique et les espaces naturels. Un puissant mouvement s'est levé, notamment en Europe, appuyé sur des revendications citoyennes, qui pousse les gouvernements et les autorités européennes à décréter qu'ils seront à l'avant-garde d'un nouvel ordre économique plus respectueux de l'environnement. En découlent nombre de réglementations que s'imposent les Européens, persuadés d'ainsi montrer l'exemple, au risque parfois de ne pas suffisamment prendre en compte l'impact déstabilisateur de ces mesures sur la compétition économique, c'est-à-dire la croissance, l'emploi et, donc, les politiques sociales auxquelles les populations sont attachées.

L'accumulation de ces nouveaux défis pour l'Union européenne constitue un challenge vital. Elle doit s'adapter au plus vite et a commencé à le faire. En dépend son avenir dans un contexte mondial totalement renouvelé.

## LE DÉFI DE L'EFFICACITÉ

Les citoyens attendent de la coopération européenne qu'elle démontre son efficacité pour affronter ces nouveaux défis. Si les réflexes restent encore nationaux, la dimension européenne s'est naturellement et rapidement imposée. La pandémie de Covid en est un bon exemple : les mesures nationales n'ont pas tenu plus de deux mois et une vigoureuse réponse européenne a permis à l'Europe de devenir le premier producteur et le premier donateur de vaccins, puis de bâtir une réponse financière musclée à la situation économique qui en découlait, le fameux plan de relance postpandémie NextGenerationEU de 750 milliards €. Les

Européens ont été massivement vaccinés, la pandémie a été maîtrisée et la croissance a bondi sitôt les restrictions levées. Rétrospectivement on peut affirmer que l'Europe, réveillée, a enregistré un vrai succès dans la lutte contre une pandémie qui a pris de court tous les dirigeants du monde.

L'Union européenne ne s'est pas arrêtée en chemin et a entamé une modernisation de ses politiques de soutien à l'économie. Le [règlement général d'exemption par catégories](#) a autorisé des exceptions aux règles de concurrence et du contrôle des aides d'État. La mise en place des Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) a ouvert la voie à de véritables mesures de politique industrielle, permettant de financer des programmes en matière de batteries, d'hydrogène ou de puces électroniques. La Commission européenne estime que, grâce à ce dispositif, 91 % des aides distribuées pour faire face à la crise ont pu être décidées rapidement par les États car exemptées du contrôle européen préalable. Elle indique qu'à ce titre 672 milliards € d'aides ont déjà été distribués par les États membres. Elle entend désormais aller plus loin en instaurant un « [cadre temporaire de crise et de transition](#) », un fonds d'aide commun aux industries en reconversion, des aides spécifiques « anti-délocalisation » et autoriser des avantages fiscaux, pour autant que l'ensemble de ces actions contribue à favoriser la transition écologique.

Le Commissaire Thierry Breton s'est montré imaginatif en proposant un fonds d'aide à l'industrie de défense qui investira prioritairement en Europe, en lançant nombre de programmes spécifiquement européens pour offrir des puces électroniques de nouvelle génération, se doter de capacités spatiales propres, explorer et anticiper l'informatique quantique et instaurer un fonds souverain pour alimenter l'investissement dans les industries du futur. Son projet de *Clean Tech Act* vise à soutenir les industries estimées critiques (solaire, éolien, etc.) pour réussir la transition écologique.

Ces avancées représentent d'incontestables innovations dans la nature et la rapidité de réaction des autorités européennes, même si leur préparation n'a pas occulté des divergences entre Européens qui ne partagent pas les mêmes conceptions des politiques dites industrielles

et n'ont pas toujours les mêmes intérêts de court terme. Elles ont, *a contrario*, fait la preuve d'une vision à long terme mettant en évidence l'avantage d'un volet européen des politiques d'adaptation au nouveau contexte.

Le « logiciel libéral », qui a permis à l'Europe de construire son marché unique, a constitué un acquis réel pour le consommateur. Il est aujourd'hui défié par des États-continentaux concurrents qui subventionnent généreusement leurs champions industriels. Le retour de la « logique étatique » et de l'intervention de la puissance publique a entraîné des comportements particulièrement actifs de ces grands États, qui exigent une réplique européenne.

### **SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE PLUTÔT QUE MERCANTILISME**

L'Union européenne n'est pas un État. Dans nombre de domaines, elle ne peut pas agir de manière aussi rapide que de grands États. Malgré ses efforts, impensables il y a encore quelques années, elle doit maintenant se doter de l'agilité dont les États sont capables dans leurs réponses aux crises et faire davantage preuve d'unité et de rapidité dans les solutions apportées.

En son sein, les divergences demeurent, en effet, entre certains, encore trop fidèles aux schémas dépassés de règles économiques anciennes, privilégiant le *statu quo* confortable et d'autres, plus contraints, privilégiant la croissance sur les disciplines. Le débat « croissance ou disciplines » fait rage et n'est pas près de se terminer rapidement.

L'année 2023 est, à cet égard, déterminante. Si l'Union européenne parvient à mieux démontrer l'efficacité de ses décisions pour soutenir son économie de manière solidaire et partagée entre les États membres, elle prendra date pour la croissance future.

Plusieurs défis majeurs l'attendent à cet effet.

Saura-t-elle créer en son sein ce sentiment d'appartenance qui peut légitimer le principe de préférence européenne ? Un « *Buy European Act* », équivalent à celui de tous les États dans le monde,

est réclamé par certains, qui estiment que l'argent public européen doit en priorité profiter à l'économie européenne. C'est déjà une règle retenue pour le Fonds européen de défense ; cela devrait désormais devenir une pratique usuelle qui n'emprunte rien au protectionnisme et tout à une logique d'efficacité et d'identification politique.

Le Commissaire au marché intérieur entend accentuer cette orientation pour certains programmes communs d'armements qui verraient coopérer des industries militaires de l'Union. L'achat en commun de munitions fabriquées en Europe pour l'armée ukrainienne en est une illustration, qui rompt avec la doxa passée. Le contrôle des investissements étrangers fait partie de la même logique. Alors que l'Union européenne a pris des dispositions particulières en 2020 pour éviter que des groupes étrangers subventionnés par leur puissance publique mettent la main, à la faveur de la crise, sur des pépites industrielles européennes, les États membres ne les appliquent pas de la même manière. L'Allemagne a ainsi laissé l'entreprise d'État chinoise Cosco prendre 25 % des parts du terminal de conteneurs du port de Hambourg, malgré l'avis négatif de six ministères allemands, des services de sécurité et de la Commission européenne !

L'Union européenne et ses États membres doivent rompre avec un mercantilisme béat qui refusait jusqu'ici de prendre en compte l'évolution du contexte international marqué par le retour brutal des rapports de force et de la compétition. Il en va de l'avenir de l'Union européenne.

#### LA CROISSANCE PLUTÔT QUE LA PRUDENCE

Cette problématique se retrouve aussi dans les équations de politique monétaire.

Face au retour de l'inflation, la Banque centrale européenne s'est trouvée sous pression pour accroître significativement ses taux directeurs. Prétextant de la forte réaction de la Fed américaine, les partisans habituels des disciplines coercitives ont obtenu des hausses de taux de la BCE, dont l'effet n'a pas été démontré. Le redoutable défi de l'autorité monétaire

européenne est, en effet, de lutter contre une inflation largement provoquée par la hausse des prix de l'énergie, sans brimer la croissance. Ici encore, l'idéologie ordo-libérale est confrontée au monde nouveau. Or seule la croissance permettra de démontrer aux citoyens l'efficacité de la dimension européenne et, à l'évidence, de rendre les dettes soutenables et, surtout, « remboursables ».

Doper la croissance, c'est permettre des investissements parfois osés comme autant de paris sur l'avenir ; c'est faciliter par tous moyens leur financement, notamment avec des taux accessibles, des aides financières, fiscales et règlementaires. Tels vont être les débats européens de 2023 qui devront choisir entre la prudence et la croissance, l'avenir ou le confort.

Or les Européens se passionnent pour la lutte contre le réchauffement climatique et sont à l'avant-garde de ce combat qui fait l'objet d'un très large consensus. On mesure ici le degré de démocratie et d'engagement des citoyens européens, qui peuvent en remonter à beaucoup d'autres et exigent de leurs dirigeants une action résolue.

Mais cela ne doit pas conduire à un excès de prudence et donc de réglementations. Le niveau décisionnel européen ne doit pas être uniquement celui des règles, des interdictions et des contraintes. Il doit être aussi celui des opportunités, des incitations et des perspectives. À cet égard, le principe de précaution est bien l'ennemi du futur et les institutions européennes doivent éviter de tomber dans une « frénésie » réglementaire vertes.

Les règles prudentielles imposées aux banques après la crise financière de 2011 ne les ont-elles pas obligées à une gestion trop prudente de leurs activités, notamment dans la distribution du crédit, insuffisamment orientée vers l'innovation et qui exige peut-être davantage de prise de risque ?

La taxonomie, notamment la taxonomie verte, n'est-elle pas devenue un frein à l'innovation et à la croissance ? Limiter par la contrainte le financement d'activités répondant à d'urgentes nécessités, comme la sécurité et la défense ou la transition entre énergies fossiles sales et énergies propres, est-ce efficace ? Sous l'influence du Parlement

européen, la dimension européenne s'apparente de plus en plus à des interdictions et des contraintes, empruntant parfois les chemins d'une facile démagogie, plutôt que celui d'une planification rationnelle et progressive, en tous cas toujours d'une méfiance envers les acteurs économiques, seuls pourtant en mesure de réussir le « verdissement » de l'économie.

Il est temps pour l'Union européenne d'assortir systématiquement ses décisions environnementales de compensations financières, fiscales ou réglementaires et de calendriers d'application réalistes permettant des transitions écologiques et numériques réussies. Faute de quoi ces mesures seraient un facteur de récession dans une économie déjà fragilisée car en mutation. Elles ne manqueraient pas alors d'être rejetées par les citoyens.

De manière plus générale, la frilosité de certains États pourrait être fatale à l'Europe entière, faute de réactivité, d'audace et d'enthousiasme. En réalité en 2023, l'Union européenne a le choix entre une « politique de vieux », assez conforme à sa démographie et à un mou consensus politique, et un « sursaut de jeunesse » qui valorise ses atouts mais exige des prises de risque et des paris. En lançant NextGenerationEU, la Commission l'a bien compris.

S'endetter pour découvrir, pour investir, pour construire, pour réaliser, s'endetter ensemble pour renforcer la solidarité européenne, s'affirmer sur la scène internationale avec les spécificités européennes, est une nécessité dont il faut que les Européens soient convaincus. S'en convaincre et le faire, voilà bien l'un des enjeux majeurs auxquels l'Union et ses gouvernements nationaux sont désormais confrontés.

## DÉFIS GÉOPOLITIQUES

L'horreur de la guerre russe, qui s'en prend aux civils, femmes et enfants compris, ne peut pas être tolérée par l'Europe. Elle s'étendrait sinon immanquablement car le continent reste cousu de cicatrices tailladées par l'histoire. Les rouvrir avec les viols, les déportations et les exécutions est une œuvre criminelle. La Russie de Poutine ne peut plus être considérée comme une

puissance responsable et crédible parce qu'elle rouvre le chapitre des pires exactions commises sur les « terres de sang<sup>[2]</sup> » du centre de l'Europe.

C'est ainsi que l'agression de l'Ukraine représente pour les Européens un défi existentiel alors que la légitimité du projet européen trouve son origine et sa force dans la promesse de paix.

L'Union européenne a relevé le gant avec une étonnante unité et une efficacité inattendue. Malgré des divergences, les gouvernements nationaux ont su faire preuve d'unanimité pour des décisions inédites. Plus de 1 473 personnalités russes et 205 entités sont soumis à des sanctions. Ces mesures sont efficaces et ont déjà entraîné une récession en Russie. En moins d'un an, la dépendance européenne envers les fournitures d'énergie russes a été quasiment réduite à zéro ; des fournisseurs alternatifs ont été trouvés ; des achats communs de gaz ont été programmés.

Sur le plan diplomatique, l'Union européenne a su se rendre incontournable aux côtés de l'OTAN et la coopération entre les deux a trouvé une complémentarité efficace. Les sommes engagées aux côtés de l'Ukraine ont dépassé 67 milliards €, un montant proche de celui des États-Unis. Les crédits européens ont été principalement destinés à permettre à l'État ukrainien et ses citoyens de survivre tandis que l'aide militaire provenait majoritairement d'Amérique. Pour autant, et pour la première fois, l'Union européenne, grâce à sa « Facilité pour la paix », a financé des fournitures d'armes organisées par les États membres. Elle y est engagée pour près de 12 milliards €.

La réponse européenne a été le pivot de la démarche occidentale, coordonnée avec nos partenaires. Elle s'inscrit dans la durée et veille à en limiter l'impact sur les citoyens. Elle mobilise des moyens considérables dont aucun État membre n'a contesté l'ampleur.

La guerre en Ukraine a provoqué un véritable réveil des Européens quant à leurs politiques de sécurité au moment où ils s'efforçaient de mieux prendre leurs responsabilités en la matière. L'adoption, en mars 2022, d'une analyse commune des risques et des menaces, ébauche d'une stratégie, « la boussole stratégique », la

[2] Timothy Snider, Terres de sang, L'Europe entre Hitler et Staline, Gallimard, Paris, 2019.

mise en œuvre du Fonds européen de défense, l'adoption de réglementations permettant de progresser vers plus d'autonomie de décision en matière commerciale comme dans le domaine réglementaire, notamment numérique, vont dans le sens du renforcement de l'autonomie de pensée et de décision. Le retour de l'OTAN et des États-Unis dans la problématique stratégique de défense de l'Europe ne laisse pour autant qu'une faible marge de manœuvre à l'Union européenne. Force est de reconnaître qu'elle l'a pleinement utilisée et qu'elle a assumé dans l'aide à l'Ukraine, l'essentiel du rôle économique et financier. Il convient désormais d'aller plus loin et de s'impliquer totalement dans la recherche de solutions globales pour assurer la stabilité et la sécurité du continent.

Il est peu contestable que cela ne sera possible qu'après l'échec de la tentative russe de remettre en cause les frontières et la liberté de choix de ses voisins, à commencer par l'Ukraine. Quelle que soit l'issue du conflit – et l'on ne peut que souhaiter le retour de l'Ukraine à ses frontières internationalement reconnues –, l'Europe doit être partie prenante dans la recherche d'une architecture future de sécurité du continent stable et soutenable.

Cela ne pourra se faire que par la démonstration d'une force réelle crédibilisant une diplomatie propre. On en est loin. Les capacités militaires européennes sont insuffisantes malgré le réarmement général des nations et les réflexes conditionnés nationaux, qui poussent au réarmement sur le plan national, qui risquent même d'être contre-productifs.

### SEULE LA DISSUASION PROTÈGE

Toutes les leçons de l'agression russe de l'Ukraine n'ont, en effet, pas encore été tirées. La masse des armées conventionnelles ne suffit pas à dissuader un agresseur doté de l'arme nucléaire comme la Russie. Seule une véritable crédibilité militaire appuyée sur la dissuasion nucléaire peut préserver l'Europe des menées russes et, ultérieurement, d'autres périls globaux. Dépenser des centaines de milliards en équipements conventionnels risque de relancer la course aux armements sans vraiment dissuader un ennemi qui sait déjà qu'il est en infériorité conventionnelle manifeste face à l'Europe otanienne.

À l'exception de la France, et malgré ses ouvertures répétées depuis plusieurs décennies, les Européens comptent sur la dissuasion nucléaire américaine pour s'en prémunir et campent frileusement sous la protection de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. Au regard de l'histoire, c'est un pari risqué.

Les États-Unis sont des alliés sûrs de l'Europe, mais est-on vraiment certain qu'un président américain mettrait immédiatement et mécaniquement en jeu, avec sa force de frappe, la sécurité de ses propres concitoyens et de son territoire en cas de remise en cause de l'indépendance ou des frontières d'un État européen membre de l'Alliance ? Pour le moins, il y regardera à deux fois. Le parapluie de l'OTAN, première alliance militaire mondiale, institution ayant grandement facilité l'interopérabilité des armées européennes entre elles et avec nos alliés, ne peut vraiment être sûr que si les Européens prennent toute leur part de responsabilités. Un président américain peu regardant sur la courtoisie le leur avait brutalement et grossièrement rappelé.

### UN ACCORD DE DÉFENSE AU SEIN DE L'EUROPE ?

Ne pourrait-on pas envisager, au sein de l'Alliance, un engagement européen spécifique, propre à garantir la sécurité européenne de ses voisins et partenaires les plus proches ? Un traité, un accord, une déclaration politique qui donne du contenu à la clause de défense mutuelle de l'article 42-7 du Traité sur l'Union européenne, jugée insuffisante par la Finlande ou la Suède qui réclament en conséquence de rejoindre l'OTAN ? Cela pourrait passer par une entente politique avec les deux nations européennes dotées, le Royaume-Uni en dehors de l'Union et la France à l'intérieur, qui ne cesse d'appeler en vain ses partenaires à des discussions sur la dissuasion.

### ARTICLE 44 DU TRAITÉ

Enfin, l'Union européenne doit se résoudre, pour les affaires diplomatiques et militaires, à valoriser les complémentarités de ses États membres sans tenter de les forcer à tous contribuer de la même manière à l'affirmation européenne sur la scène internationale. C'est un exercice difficile. Certains voudraient remettre en cause l'unanimité nécessaire pour décider dans ces

domaines. Cela ne serait ni conforme à la promesse européenne de respecter les identités nationales, ni souhaitable car susceptible de marginaliser les États de petite taille ou les moins influents, ce qui affaiblirait l'ensemble. Tout au plus pourrait-on réduire le droit de veto à certains domaines et son exercice à certaines conditions.

Les histoires, les traditions, les sensibilités politiques sont différentes au sein des États membres et leur sécurité fait partie du cœur de leur souveraineté. Plutôt que de tenter vainement de les partager, pourrait-on imaginer de les additionner ? Il s'agirait alors d'accepter que les États membres, après adoption d'une stratégie commune, contribuent, chacun selon leurs possibilités, à des objectifs précis. L'article 44 du Traité sur l'Union européenne le permet.

En clair, ne demandons pas à l'Allemagne de ne pas respecter sa Loi fondamentale par des interventions à l'extérieur ou d'accepter la dissuasion, ni aux pays neutres d'être aussi pro-actifs que d'autres sur les dossiers militaires. Cherchons plutôt les points d'accord sur le désarmement, le maintien de la paix, voire des interventions de vive force quand c'est nécessaire pour défendre les intérêts communs, avec les seules nations qui y sont prêtes. Le Traité sur l'Union européenne paraît le rendre possible. Quant à la dissuasion nucléaire, il est possible de conférer une « dimension européenne » à celles qui existent, en reconnaissant leur contribution au maintien de la sécurité propre à l'Europe. Un dialogue à son sujet est désormais urgent.

Le conflit en Ukraine, déjà moteur dans les transformations de l'Union et de ses politiques, peut ainsi être l'occasion de nouvelles évolutions européennes, un véritable nouveau départ rendu nécessaire par la contrainte extérieure.

## DÉFIS POLITIQUES

### L'élargissement inéluctable ?

On ne saurait pour autant sous-estimer les défis politiques lancés à l'Union. Au premier plan de ceux-ci figure l'élargissement qui vient et qui s'annonce inéluctable. Les Européens ont promis à leurs voisins

l'intégration au sein de leur communauté et cette promesse a longtemps fait office de politique étrangère à leurs frontières.

Une lassitude s'est emparée des candidats devant la difficulté et la durée du processus d'adhésion. Elles les rendent sensibles aux attentions intéressées d'autres puissances comme la Russie ou la Chine. Elle les éloigne avec l'aide de la Turquie, qui entend jouer sa propre partition. La pression politique est si forte – elle vient des peuples – que les Européens ont promis en juin 2022 l'intégration à l'Ukraine et à la Moldavie.

En l'absence de modifications de ses institutions et de ses procédures de décision, l'Union européenne prend un double risque : celui d'importer des problèmes supplémentaires qu'elle ne pourrait pas résoudre seule et celui de la paralysie de sa capacité à décider. Au titre du premier, on se souvient de l'adhésion de Chypre censée apporter une solution à l'occupation d'une partie de l'île par la Turquie ; au titre du second, on doit se pencher sur les difficultés présentes à faire appliquer le droit européen par une Pologne et une Hongrie réticentes.

Or les modifications de traités terrorisent littéralement les gouvernants qui ne s'estiment pas en mesure de les faire adopter par les citoyens. L'Union européenne pourra-t-elle en faire l'économie et continuera-t-elle à avancer grâce à des traités hors Union, qui ont d'ailleurs vocation à être ensuite intégrés au *corpus* juridique européen, qu'ils rendent ainsi encore plus complexe ?

Elle ne peut en réalité échapper à une modification de sa gouvernance et serait bien inspirée de s'y atteler dès à présent. La conférence sur l'avenir de l'Europe, réunie en 2021 et 2022 et les études d'opinion convergent pour mettre en lumière une progression du soutien aux institutions européennes et une forte attente des citoyens envers la dimension européenne de l'action publique. Leurs dirigeants auraient-ils l'audace de prendre des initiatives courageuses dans ce domaine ? L'expérience démontre que l'exemple de quelques-uns peut convaincre une majorité d'États de faire progresser l'intégration de tous.

Car demeure la fondamentale question de l'adhésion

## La nouvelle vie de l'Union européenne

---

des citoyens au projet européen. Ils en acceptent la logique et en comprennent la nécessité rationnelle face aux bouleversements en cours. Mais force est de reconnaître que peu d'institutions, de procédures ou de décisions européennes suscitent l'enthousiasme et, surtout, cette fierté d'appartenance qui permettrait d'avancer vers plus d'intégration.

On ne redira jamais assez que la politique de communication des institutions est insuffisante et souvent misérable. Comme souvent, ces institutions dialoguent entre elles, ce qui est parfois difficile, mais négligent la dimension publique, seule capable d'entraîner les vraies réformes. C'est un domaine où tout semble à revoir sans qu'une institution ne soit à l'abri de révisions profondes.

S'atteler à ces questions est d'autant plus urgent que la guerre diffuse une inquiétude légitime, que le retour de l'inflation met en difficulté nombre de foyers et qu'un mal-être général s'est abattu sur toutes les démocraties, y compris en Europe. En témoignent les succès, souvent éphémères, des populismes. Ils ne durent jamais mais s'ancrent dans les élections, troublent les esprits et affaiblissent les corps intermédiaires, ceux-là mêmes qui font partie de la culture démocratique de l'Europe. L'urgence de réformes est donc plus évidente que jamais. L'Union européenne l'a compris mais il lui reste à encore convaincre en son sein, à prendre la mesure de

la nécessaire rapidité dans l'action et à démontrer aussi toute son efficacité.

Il n'en reste pas moins que l'Union européenne a profondément changé en quelques mois. En moins de cinq ans, terme d'une mandature, elle s'est dotée de la plupart des outils qui lui manquaient pour développer une politique industrielle, organiser des solidarités dans l'épreuve, une stratégie d'autonomie en matière économique et sanitaire.

Elle s'essaye même à l'extraterritorialité et exporte ses règles avec le Règlement général sur la protection des données (RGPD), le Règlement sur les marchés numériques (DMA) ou les services numériques (DSA). Elle veut étendre son [droit en matière de compliance et de devoir de vigilance](#) (DCSDD) obligeant au respect des droits de l'Homme dans les chaînes de valeur. Elle est incontournable pour ses membres et ses partenaires. Beaucoup reste à faire, notamment en matière militaire et diplomatique, pour assumer et déployer sa puissance. Mais, pour l'Union européenne, en 2023, c'est une nouvelle vie qui commence.

---

**Jean-Dominique GIULIANI**

Président du Conseil d'administration

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.  
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2024

---

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.