

## Postface

### L'Union en état d'urgence

#### *Le rôle des leaders européens*

Le rôle de premier plan des pères fondateurs tels Schuman, Spaak, De Gasperi et Adenauer est reconnu, ainsi que l'apport du concepteur et planificateur Jean Monnet. De même que l'ombre puissante de de Gaulle et du premier Président de la Commission européenne Hallstein. Mais après l'effervescence des premières années, s'installe une période terne sans leaders visionnaires jusqu'à l'arrivée de Jacques Delors qui inaugura une période de relance aboutissant au marché unique, suivi de la création de la monnaie unique, l'euro de la Banque centrale européenne, et de la Zone euro. Il s'inspirait de la stratégie de Jean Monnet d'engrenage secteur après secteur teintée de déterminisme donnant naissance à l'idée d'une "avant-garde" et à une vision d'avenir en forme de *spillover*. Cet élan a bénéficié du soutien du couple France-Allemagne de Mitterrand et Kohl dans l'héritage de Giscard d'Estaing et Schmidt.

Mais, trop confiant dans le dynamisme du processus d'engrenage qu'il avait remis en marche, Jacques Delors<sup>1</sup> a laissé inachevé l'aspect économique et la gouvernance de la Zone euro. De surcroît, le traité de Maastricht prévoyait un carcan de mesures contre l'inflation et la limite de la dette publique sous forme de sanctions, sans complément de relance. C'est ainsi qu'en invoquant ces règles, la Chancelière Merkel rejeta la proposition d'un groupe d'économistes inspirée par Jacques Delors et Tommaso Padoa-Schioppa visant à recourir aux *eurobonds*, afin de développer des infrastructures, des recherches ainsi que des innovations et l'éducation, comme réponse solidaire à la crise financière importée des États-Unis en 2008.

Merkel se fondait sur des arguments juridiques. Pourtant, l'avant-garde fut dotée d'une *gouvernance informelle* par le recours à l'*eurogroupe* au cœur même de la Zone euro. Et au nom de l'efficacité financière, l'eurogroupe continue d'exercer son rôle central dans la Zone euro au grand dam de la démocratie et du respect des valeurs. De toute évidence, dépourvu d'existence légale, il agit de manière arbitraire en court-circuitant la procédure démocratique dont s'enorgueillit l'Union européenne et qu'elle cherche à imposer aux États membres qui, à l'exemple de la Hongrie et de la Pologne, n'hésitent pas à emprunter des voies autoritaires !

---

<sup>1</sup> Jacques Delors n'avait pas manqué de m'exprimer son enthousiasme d'avoir inclus le terme de fédéral dans le statut de la BCE !

A-t-on le droit de prétendre cultiver la démocratie dans l'Union européenne tout en tolérant le *virus* au cœur de l'avant-garde ? Il est urgent d'attribuer un statut légal à ce centre de décision informel et irresponsable !

#### *La Convention chargée d'élaborer le projet de Constitution pour l'Europe*

Composée de 105 membres dont 3 représentants par État membre et pays candidat<sup>2</sup>, chacun désignant deux députés ou sénateurs et le gouvernement choisissant la troisième personne, 16 eurodéputés, deux membres de la Commission européenne<sup>3</sup>. Leurs travaux étaient dirigés par le Président Valéry Giscard d'Estaing assisté de deux vice-présidents, Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene. Le Traité constitutionnel fut adopté par une Conférence intergouvernementale à Rome en octobre 2004. Force est d'admettre que ce Traité n'avait rien d'une Constitution. En fait, c'était un fourre-tout de plus de 300 pages, difficilement compréhensible même pour les dirigeants, auteurs et spécialistes européens<sup>4</sup>.

Résultat : les "non" référendaires de France et des Pays-Bas empêchèrent l'entrée en vigueur du Traité. Le débat public à tous les niveaux posa de nombreuses questions, et d'abord celle de l'exigence d'unanimité de ratification, obstacle à des progrès indispensables pour l'adaptation et l'avancement de l'Union. Un obstacle hérité du début des Confédérations du passé.

De plus, avec la ratification de certains États par référendum, le sort des Traités se joue à des minorités marginales de citoyens européens ! Une Constitution européenne gagnerait en légitimité si elle était approuvée par un *référendum européen* que le Président de Gaulle avait proposé en son temps.

#### *Insuffisances et déformations du traité de Lisbonne*

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a coïncidé à peu près avec la crise financière aux États-Unis. Je me souviens que, se rendant à New York à l'Assemblée et aux réunions des Nations Unies, le Président de la Commission avait déclaré devant les journalistes qu'il s'agissait d'une crise « *conjoncturelle* ». Il est vrai qu'au début, ses effets ne semblaient pas en mesure de menacer le

---

<sup>2</sup> Il y avait à l'époque 15 pays membres et 13 pays candidats.

<sup>3</sup> Michel Barnier et António Vitorino.

<sup>4</sup> En tant que Conseiller spécial du Président de la Commission, j'ai rédigé mon rapport attirant son attention sur le manque de lisibilité de ce texte pour les citoyens européens. Lors d'un entretien avec Valéry Giscard d'Estaing à la Conférence du Mouvement européen à Athènes, j'ai fait part de mes critiques et proposé un texte qui reprendrait seulement les principales dispositions institutionnelles et les droits fondamentaux, mais ce fut en vain.

fonctionnement de la Zone euro<sup>5</sup>. Il est surtout intéressant de noter qu'aucun article du traité de Lisbonne n'a prévu de mesures de relance de l'économie et des investissements pour éviter la récession. En revanche, probablement sous la pression allemande, il permet toute une série de sanctions selon les écarts constatés à l'orthodoxie budgétaire.

Les négociateurs s'étaient mis d'accord sur une réduction du nombre de membres de la Commission. Mais un premier geste de régression consista à maintenir une Commission où tous les États membres sont représentés afin de permettre une acceptation par référendum de l'Irlande, au prix d'une percée de la logique intergouvernementale au sein d'une institution indépendante et agissant en principe au nom de l'intérêt général européen.

Une deuxième innovation, introduite par le traité, était l'initiative citoyenne qui a rapidement été vidée de tout impact significatif, car contrairement à la Suisse, elle n'a qu'un caractère consultatif. On aurait dit que tout avait été prévu pour que la Commission ait la main haute sur le processus et décide seule si elle accepte ou non les initiatives citoyennes. Ce sera certainement une question à reprendre lors de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*.

Enfin, un troisième obstacle qui subsiste là encore faute d'accord de l'ensemble des États membres pour le lever, est celui de l'unanimité toujours indispensable pour l'entrée en vigueur d'un nouveau traité. Pourtant, de plus en plus d'organisations internationales se sont prémunies en prévoyant une majorité qualifiée qui assure automatiquement l'entrée en vigueur d'un accord entre ceux qui l'ont accepté. Question qui, là encore, appelle réflexion et propositions de la part de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*. En revanche les traités européens, comme l'a relevé Jacques Delors, ont prévu que neuf pays membres aient la possibilité de recourir à la *coopération renforcée* après avoir franchi l'obstacle d'un préalable accord à l'unanimité pour permettre l'entrée en matière.

La déformation la plus grave est sans doute l'*eurogroupe*, responsable d'une bonne partie du processus de décision au sein de la Zone euro, qui a déjà fait l'objet plus haut d'un bref commentaire. Cette déformation d'un texte adopté par tous laisse présager des difficultés dans l'avancement de l'Union sur la voie fédérative.

En tenant compte de la leçon des toutes premières négociations sur le traité CECA, il serait souhaitable de retenir une règle expérimentale consistant à défi-

---

<sup>5</sup> Christakis Georgiou, "Adjusting to the corporate consensus: Corporate power and the resolution of the Eurozone crisis", Université de Genève, Global Studies Institute, Working Paper, 2019.

nir d'abord les finalités, développer l'aspect substantiel du futur traité, pour seulement en dernier lieu poser la question : quelles sont les institutions qui permettraient de réaliser les objectifs inscrits dans le traité ?

À la suite de ce rappel des dérives du traité de Lisbonne, on peut se demander quelle serait la meilleure approche pour parvenir à la fois rapidement et sûrement à l'Union politique. Un simple regard sur les profonds changements qui interviennent le plus souvent par surprise et qui sont parfois accompagnés de menaces de conflits, permet de mesurer que le délai est de plus en plus court pour faire face à la nature des menaces auxquelles se joignent les défis que représentent l'organisation et le fonctionnement de nos sociétés face à l'intelligence artificielle qui a néanmoins aussi des applications positives, comme dans la médecine.

#### *L'Union a urgent besoin d'un noyau politique*

Après l'échec du Plan Fouchet, d'autres tentatives ont subi un sort semblable : le Rapport Tindemans en 1975, résultat d'une mission sans lendemain, et le Projet du Parlement européen dit Projet Spinelli en 1984. Chacun de ces Projets contenait des propositions répondant aux préoccupations du moment, et parfois des questionnements sans réponses. Autant de contributions qui éclairent certains aspects et attirent l'attention sur des points qui forment des leitmotivs du cheminement d'idées vers l'Union politique.

L'aperçu des différents champs du présent livre est assez clair pour nous persuader que la plupart des questions importantes ne peuvent être traitées que par un pouvoir politique. D'où la proposition, au lieu d'avoir l'ambition de parvenir à mobiliser la totalité des pays membres sur cet objectif, de se limiter dans un premier temps à la création d'un *noyau politique*. Le plus urgent est en effet de créer ce noyau d'autorité politique, en rappelant notamment que l'euro, s'il engage une responsabilité à l'égard des citoyens européens, en comporte également une autre à l'égard de la stabilité de la finance mondiale, en tant que deuxième monnaie internationale après le dollar.

Nous avons dit que la future Union politique est la clé de la réussite de l'Union monétaire. C'était l'affirmation de la Bundesbank en 1992<sup>6</sup>. Deux ans plus tard, Lamers et Schäuble proposaient un « noyau dur » prévoyant un gouvernement et un législatif. Tout en préférant le terme de « noyau fédérateur », je n'ai de cesse de rappeler que l'histoire ne connaît pas de monnaie unique durable sans pouvoir souverain. Or, l'euro s'inscrit dans un engrenage économique dénué de

---

<sup>6</sup> *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*, February 1992.

cadre politique. Rappelons aussi l'étude de l'équipe de Karl W. Deutsch concluant que les fédérations ayant réussi se sont formées sous l'impulsion d'un noyau fédérateur<sup>7</sup>.

La lecture du livre de Sandro Gozi donne un large aperçu des menaces et des défis auxquels l'Europe doit faire face. L'ombre des GAFAM s'étend sur les marchés et plane au-dessus des États et des communautés politiques<sup>8</sup>. Leur ambition est de dominer les esprits et de créer l'homme numérique. Et l'Europe, le plus grand marché du monde, comment peut-elle affronter ces questions vitales sans disposer d'un pouvoir politique et d'une seule voix sur la scène mondiale ? C'est le problème-clé qui attend la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*. À l'évidence, la méthode sectorielle est arrivée à sa limite, car l'interaction et l'intégration de fait exigent une vision et une approche globales. Or, la crise financière et le remède de l'austérité ont fait le lit des national-populistes et ressuscité les mouvements extrémistes de gauche comme de droite. Mais la pandémie a sonné le réveil sous l'influence de la France et de l'Allemagne, laquelle a accompli un revirement de sa politique d'austérité. Le Conseil européen de cet été a entériné après cinq jours de marchandages le Plan de relance économique de 750 milliards d'euros. Ces ressources immenses proviendront pour la première fois des marchés sous la forme d'une dette européenne !

Ma dernière remarque se réfère à la recherche et à l'éducation, domaines essentiels pour l'avenir de l'Europe. Les programmes de recherche européens et les innovations ont été mis à l'épreuve par un virus inconnu. C'est dire qu'en dehors des recherches communes, il est souhaitable de soutenir de petites équipes qui se consacrent principalement à la recherche et de simplifier les procédures de demandes. S'agirait-il d'un capital-risque européen ? Quant à l'éducation, l'apport de l'Union porte principalement sur le niveau supérieur, pas sur les écoles européennes. Dès les classes enfantines et primaires, ne faudrait-il envisager des compléments en histoire et éducation civique européennes, ainsi qu'une introduction expérimentale à la logique scientifique, telle la *Main à la pâte*<sup>9</sup> ? Cette problématique mérite de figurer en bonne place à la *Conférence sur l'avenir de l'Europe*. Autant de questions dont dépend l'avenir de notre culture et la survie de notre civilisation.

---

<sup>7</sup> K.W. Deutsch et al., *Political Community and North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

<sup>8</sup> Jérôme Duberry, *Global Environmental Governance in the Information Age: Civil Society Organizations and Digital Media*, Routledge, 2019.

<sup>9</sup> Discours prononcé par Dusan Sidjanski à la Cérémonie en hommage et à la mémoire de Georges Charpak, Institut de France, Académie des sciences, Paris, 1<sup>er</sup> mars 2011.

Il est temps d'admettre que l'UE a un urgent besoin de noyau dynamique fédérateur doté de pouvoirs régaliens, pour redonner un élan vital susceptible d'entraîner dans son sillage d'autres membres qui choisiraient ensuite de le rejoindre. La « *coopération renforcée* » prévue par le traité de Lisbonne permettrait la création de ce noyau d'avant-garde capable de riposter au faisceau des menaces et d'assurer la survie et la réforme de la Zone euro, de même que la consolidation de l'euro.

Intégré dans l'Union, ce noyau utiliserait les mêmes structures réduites à la dimension de ses membres faisant partie de la Zone euro : un Conseil européen, un Conseil des Ministres et surtout un Exécutif et la BCE, le Parlement européen réduit en nombre de députés<sup>10</sup> et une Chambre spécialisée de la Cour de justice. Le noyau disposerait des pouvoirs régaliens et ses décisions seraient prises selon la méthode communautaire à la majorité qualifiée dans les domaines monétaire et économique, mais aussi concernant les relations extérieures, la sécurité et la défense, les projections armées vers l'extérieur ou encore les flux migratoires<sup>11</sup>. Cet acte décisif assurerait la survie de l'euro, la définition des stratégies communes et l'attribution de moyens grâce à un budget propre. Les détails restent à peaufiner mais l'essentiel est de resserrer la collaboration dans une structure démocratique intégrée au sein de l'Union.

Ainsi la dynamique insufflée par ce noyau fédérateur redonnerait l'impulsion à l'ensemble des 27 en intensifiant leur « unité dans la diversité » selon une vision fédérale. Cette initiative incombe à la France et l'Allemagne, en commun avec l'Italie et d'autres États de la Zone euro qui auront le courage de s'engager. Il est temps de porter remède à la maladie infantile de l'Union qui, depuis l'échec de la CED, n'a pu se doter d'un pouvoir politique, alors qu'à présent le politique a pris la place du tout économique et social. Grâce à ce « saut politique », l'Union européenne pourrait retrouver son rôle de phare de la démocratie dans notre monde globalement déstabilisé. Il en va, j'en suis convaincu, de la survie de notre civilisation.

Dans cette perspective, je propose de procéder en deux phases : 1) une action immédiate engagée par un noyau fédérateur au cœur de la Zone euro suscep-

---

<sup>10</sup> L'idée d'un Parlement à part menacerait non seulement de renforcer la fracture Ouest-Est mais aussi, ce qui est le plus grave, de provoquer une cassure au sein de l'Union européenne.

<sup>11</sup> Les migrations et la politique migratoire européenne sont des points très importants que le Centre de compétences se propose de traiter lors d'un prochain colloque qui donnera lieu à une future publication.

tible d'insuffler un élan à l'Union européenne ; 2) une démarche visant la refondation de l'Union à moyen terme.

Si un État voulait dès le départ mettre un veto au lancement d'une telle initiative de coopération renforcée, je pense que le seul moyen serait alors de créer ce noyau politique à l'extérieur du traité de Lisbonne, tout en prévoyant un délai pour son intégration dans les institutions de l'Union.

La pandémie nous a donné conscience de l'importance d'une autorité politique s'agissant de sauver des vies, et par la même occasion de renforcer la démocratie et les atouts de notre Union européenne.

Prof. Dusan Sidjanski