

La mise en œuvre des valeurs et principes fondateurs de l'Union Européenne

Dusan Sidjanski

Valeurs et identités

États-Unis et Europe

Occident ou Europe? C'est la question qui apparaît en filigrane sous le titre « The EU and the USA : Community of Values ? » de la contribution de Paul Taylor. Afin d'y répondre, l'auteur s'est fondé sur les déclarations et normes de même que sur les comportements des principaux acteurs sociaux officiels et privés, qui nous guident dans nos choix et nos distinctions entre le bien et le mal et qui figurent au centre des débats des croyants comme des philosophes et des penseurs. Dans le cadre de l'ONU l'interdiction de la torture et du génocide est proclamée, sans pour autant avoir empêché le recours occasionnel à la torture par l'armée américaine dans ses campagnes internationales, ou par l'armée française en Algérie dans un passé plus lointain. Depuis, l'Europe de l'Ouest a banni ces pratiques extrêmes dont certains aspects ont resurgi lors de la guerre civile en ex-Yougoslavie, conflit qui a menacé la cohésion du couple franco-allemand et marqué le retour de l'État-Nation, voire de l'État ethniquement homogène.

Les relents des époques sombres réapparaissent à présent sous les menaces des vagues migratoires, du terrorisme, de crises aggravées par l'austérité qui font le lit des extrémismes tels que le Front national, ou l'AfD et le national-populisme, voire de déviations autoritaires en Hongrie et en Pologne. Ces formations contraires aux valeurs européennes, comparables aux mouvements « populistes » de droite aux États-Unis, risquent de banaliser les extrémismes de droite, à l'exemple de l'Autriche.

Des similitudes et des différences s'inscrivent dans les faits : la peine de mort qui continue d'exister dans plusieurs États aux USA, le port et l'utilisation des armes sans contrôle, le degré de violence ou le racisme et le sectarisme, l'argent et la finance, les faillites courantes qui restent honteuses en Europe. Ce ne sont que quelques exemples qui creusent un fossé entre les deux rives de l'Atlantique, sans oublier la volonté de domination de l'Amérique sur ses alliés à l'OTAN et sur le monde, son rôle de superpuissance et son pendant qu'est l'immunité de son armée, le tout accentué par le slogan de « America first ». Donc, une série de valeurs, ou plutôt de normes, traditions et styles de vie dans lesquelles les Européens ne se reconnaissent pas. En revanche, ce qui rappro-

che les deux côtés de l'Atlantique c'est l'histoire de la défense de la liberté, de la démocratie et des droits humains.

Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui les contrastes sont frappants entre le libéralisme quasi-sauvage en Amérique, une concurrence féroce, des licenciements sans ménagement, et les règles de comportement en Europe. Pour ma part, je retiens une distinction d'essence entre le respect de la *personne* en Europe et l'affirmation de *l'individu* et de l'individualisme en Amérique. Il me semble que cette différence persiste en dépit d'une vague d'américanisation qui envahit l'Europe et de manière insensible grignote son identité à la fois distincte de l'identité américaine et apparentée à elle.

L'arrivée de Trump à la présidence des États-Unis n'a fait qu'accentuer les différences de normes, de valeurs et de comportements entre les deux partenaires de l'Occident. C'est pourquoi j'opte pour une distinction claire entre l'Amérique et l'Europe, deux identités différenciées qui partagent nombre de valeurs puisées à la source de la Grèce antique et du Christianisme enrichies de nombreux apports au cours de vécus historiques décalés.

Mise en œuvre des valeurs : le cas hongrois

La députée européenne Viviane Reding nous apporte le témoignage de sa longue expérience en tant que Vice-Présidente de la Commission européenne placée au cœur des valeurs telles que définies par l'article 2 du Traité sur l'Union Européenne, et chargée de leur respect selon la Charte des droits fondamentaux. Coïncidence heureuse, le Parlement européen vient de voter pour la mise en œuvre de l'article 7 contre la Hongrie qui, sous Orbán, ne cesse de bafouer les valeurs et les droits depuis des années, tout en continuant à bénéficier de l'aide de l'Union. Le Parlement européen a enclenché le processus qui doit être approuvé à la majorité de 4/5^{ème} des membres du Conseil pour que les sanctions puissent être appliquées contre la Hongrie. Il s'agirait de priver cet État membre du droit de vote au Conseil mais sans la possibilité de suspendre les aides communautaires annuelles de 5 milliards.

Article 2 TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

À l'encontre de ces valeurs, le gouvernement hongrois s'est attaqué à l'indépendance de la Cour suprême et au système judiciaire en mettant à la retraite forcée 274 juges. Pour compléter sa domination, il a contribué à fermer le dernier journal d'opposition et s'est attaqué à Soros avec l'intention de supp-

rimer sa « Central European University ». D'autres cas ont illustré le combat de Viviane Reding, comme sa lutte contre la position dominante détenue par le Premier ministre Berlusconi dans les médias télévisés en Italie à 90%. L'action discriminatoire à l'égard des Roms en France s'est aussi heurtée au mur de la Vice-Présidente. Le souvenir de sa déclaration est encore dans nos mémoires : *« I make it very clear, my patience is wearing thin: enough is enough! (...) This is a situation I had thought Europe would not have to witness again after the Second World War »*. Avant de quitter la Commission, Viviane Reding a créé dans le même esprit le « Mécanisme européen de protection de l'État de droit ».

Valeurs communes et identité nationale

Présentée par François Saint-Ouen, cette relation – parfois ambiguë – s'inscrit dans le même courant d'interrogations et de pensée que le Projet européen, réaffirmé pendant et à l'issue de la Deuxième Guerre européenne puis mondiale comme une expression des revendications de la base. À ce titre, il nous rappelle le rôle du Congrès de la Haye et de la « Déclaration sur l'identité européenne » qui invite à renouer avec le « dialogue des cultures » initié par Denis de Rougemont et à en disséminer la pratique.

La question des identités nationales et régionales et la projection de l'identité européenne se pose de manière différente selon les États membres. Ainsi l'Allemagne, sûre de son identité nationale, vit en harmonie avec les identités des Länder ou groupes de Länder dans le cadre d'un État fédéral. En France, en revanche, dans un État centralisé malgré l'émergence d'identités régionales, corse ou bretonne, le débat identitaire apparaît de temps en temps au centre des préoccupations des dirigeants politiques. Une identité qui se conjugue avec l'empreinte de l'État-Nation reposant sur une Nation souveraine une et indivisible. Mais cet héritage soulève une série de problèmes relatifs au partage de la souveraineté et à « l'Europe de la souveraineté » de Macron. Leur mise en commun est pourtant inévitable au plan européen, ainsi que le respect et l'harmonie entre les multiples identités et appartenances, langues et religions pratiquées à divers niveaux de la société. D'où la difficulté de faire assimiler l'approche fédérale de Proudhon, prophète français du principe fédératif, par une partie du peuple attachée à l'idée d'une France unitaire. Le débat entre Girondins et Jacobins n'est pas clos !

Dans la volonté de concilier les Français avec le fédéralisme, Jacques Delors a proposé un concept contradictoire en soi, la « Fédération des États-Nations ». Comme si tous les États membres, y compris la Belgique, l'Espagne, voire l'Italie, étaient des États-Nations ! Ce concept antinomique est avancé sans grand succès, au moment où plusieurs régions revendiquent leur reconnaissance en tant que Nations et leur autonomie, à l'exemple de la Catalogne ou de la Corse.

C'est aussi faire fi du « principe de subsidiarité » qui vise l'adéquation entre la dimension des problèmes et les moyens nécessaires pour leur solution : ne pas faire au niveau européen ce qui peut être réalisé au niveau national, régional ou au niveau des communautés locales. Et en revanche, entreprendre au sein de l'UE les actions qui dépassent la capacité des États membres. De surcroît, comme l'a rappelé Viviane Reding, certaines lois sont initiées et formulées par l'UE parce qu'elle est considérée comme l'unité appropriée face aux multinationales et aux GAFA en matière de communication par Internet, ou face aux grandes puissances, ou quand il est question d'énergie-climat ou plus simplement de transports et de communications à l'intérieur de l'Europe comme dans le monde. Et réciproquement, il ne faut pas faire intervenir l'UE ou l'État pour des questions qui peuvent être résolues au niveau régional, voire communal.

Le fédéralisme européen inédit s'inspire des principes communs et de la méthode fédérative, tout en cherchant à préserver, voire à maximiser la riche diversité au plan européen. Si elle exige le respect des valeurs et des principes à la base de l'édification de l'Union de l'Europe, dont les principes démocratiques, la Fédération garantit la richesse et l'épanouissement harmonieux des identités des États membres, des régions et des acteurs collectifs, de même que leur participation au gouvernement de la Fédération. Comme en témoigne l'historique de la Confédération helvétique – État fédéral depuis 1848 – la Suisse, au lieu d'homogénéiser les identités, a su préserver les diversités des Cantons, des langues et des religions, et des minorités, sans gommer leurs identités particulières. Ces principes d'autonomie et de participation balayent les craintes des Français devant les questions qui reviennent périodiquement dans leur débat national, la perte de l'identité de la France dans une Union fédérale ou des doutes à propos de la souveraineté partagée que symbolise « l'Europe de la souveraineté » du Président Macron.

L'adaptabilité du fédéralisme et sa créativité s'inscrivent à l'évidence dans la révolution de la communication par internet et la prolifération des réseaux horizontaux qui restructurent la distribution des pouvoirs verticaux et hiérarchiques et appellent à la recherche d'un nouvel équilibre sociétal. C'est la quête d'un fédéralisme européen.

La solidarité à l'épreuve des crises

La crise financière en 2008 a fracturé les solidarités en commençant par la Zone euro. La réforme de la Zone euro est ainsi la priorité qui est censée inaugurer la refondation de l'Union sous l'impulsion du Président Macron.

Une politique migratoire européenne solidaire

C'est un véritable défi, car cette politique exige aussi des pouvoirs régaliens qui font défaut à l'Union. Or une vague sans précédent s'est d'abord abattue sur l'Italie qui, sous divers prétextes, s'est retrouvée seule à assumer le poids des migrants. Ce n'est qu'avec une « lenteur coupable » que l'Union a adopté des quotas d'immigrés par État membre – que les États de Visegrád refusent d'appliquer – et a alloué 7,4 milliards d'euros pour gérer le flux migratoire : plusieurs centaines d'experts sont déployés à présent en Grèce pour faire face à la vague de réfugiés syriens et, après tant d'hésitations, en Italie pour maîtriser l'arrivée des migrants de Libye. Ces mesures ont été renforcées par la mise en place d'un corps européen de gardes-frontières. Sans politique commune, l'Union s'est heurtée au refus d'accueillir des migrants de la part de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque, contre lesquelles elle a initié des procédures d'infractions. Par ailleurs, devant le tsunami de 1700 réfugiés arrivant par jour sur les îles grecques via la Turquie, la Chancelière Merkel a décidé d'accueillir un million de réfugiés syriens en provenance de la Turquie et elle s'est rendue à Canossa en consentant aux exigences du Président Erdoğan. Celui-ci s'est engagé à arrêter le flot contre le versement de deux fois 3 milliards d'euros. Comme dans le cas de l'intervention unilatérale de la France contre les terroristes islamistes au Mali, ce n'est qu'après coup que ces initiatives personnelles ont été approuvées par l'Union et ses États membres. Donc une procédure à l'envers, faute de politique commune d'asile, de migrants et de sécurité ! Toujours est-il que les arrivées en Grèce sont tombées à une cinquantaine de personnes par jour.

Il n'en reste pas moins qu'au cours de ces années, la Méditerranée a servi de tombeau à des milliers de migrants. Et Olivier Bergeau de conclure, en prônant au nom des valeurs européennes et de la solidarité, la réforme du régime d'asile, la mise en place d'un mécanisme de gestion des demandeurs d'asile au sein de l'espace Schengen et la réforme de l'accord de Dublin. Quant à la dimension extérieure, il demande de renforcer la coopération avec les pays tiers ainsi que de mettre en œuvre des accords avec les pays situés le long des routes migratoires.

Solidarité autour de la dette publique ?

Constantin Stéphanou se demande si la crise de la dette publique est génératrice de solidarité. À l'inverse, comme il le souligne, depuis le début de la crise financière les États membres de la Zone euro avaient, sous la houlette de l'Allemagne, exercé davantage une action « punitive » à l'encontre de la Grèce, que fait preuve de solidarité à son égard. La dette publique grecque n'a ainsi fait que croître en raison de l'austérité imposée par Wolfgang Schäuble, Ministre des finances, qui a provoqué une crise profonde en faisant perdre au pays 28% de sa richesse.

Cette politique punitive a entraîné une série d'effets catastrophiques en créant un chômage élevé de 24%, et autour de 50% pour les jeunes, en détruisant la classe moyenne et en faisant le lit des extrêmes et des populismes, tout en accroissant le niveau de la dette et en brisant des liens sociaux de solidarité. Or, comme l'a constaté Mario Draghi en juin 2011, le défaut de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal aurait eu des effets systémiques : « Dans la Zone euro, la crise de la dette souveraine dans trois pays qui représentent 6% du PIB de la Zone a le potentiel d'avoir des effets systémiques importants ». Il s'en est suivi une « guerre des médias » entre l'Allemagne et la Grèce qui, en rappelant la Seconde Guerre mondiale, n'était pas sans laisser de traces dans la mémoire de ces peuples. D'autant que Wolfgang Schäuble continuait d'insister sur la « sortie transitoire » de la Grèce de la Zone euro en évoquant les clauses du Traité qui interdisent le sauvetage des États et visent à éviter que les autres payent les dettes des États en difficultés. Ce sont donc les normes du Traité de Maastricht qui ont justifié le refus de la mutualisation des dettes excessives dans le cadre d'une « union de transferts », et fait obstacle au recours aux *eurobonds* dans l'idée d'un « New Deal » européen.

À l'heure actuelle, face à la crise sociétale qui perdure, la création d'un Fonds monétaire européen figure à l'agenda de la Zone euro. Cette proposition constitue, aux côtés d'un Ministre des finances, et j'ajouterais d'un Ministre des affaires sociales, un élément important de la réforme de la Zone euro. C'est d'autant plus nécessaire qu'au lieu d'avoir davantage de cohésion, on assiste à l'accroissement des disparités économiques parmi les membres de la Zone euro et au recul de la convergence des politiques économiques et de la cohésion au sein de l'Union économique et monétaire. En conclusion, Stephanou estime que certains progrès ont été accomplis permettant la survie de la Zone euro, sans pour autant assurer son succès croissant dans la sphère d'un véritable espace de solidarité. Je me demande depuis longtemps comment une monnaie peut être « durable » sans pouvoir politique et sans solidarité.

Le modèle social européen

Face à l'intégration économique se dresse le « modèle social européen ». Selon Nikos Scandamis, le social abrite les valeurs ultimes, propres à cimenter des sociétés en quête de cohésion et de justice humaine. Le lien social qui se cherche tient lieu d'âme de la cité. Âme brisée selon Aristote qui a d'emblée situé cette fracture dans le décalage entre riches et pauvres. Ce décalage que la crise a sensiblement accru en creusant les inégalités tant dans le monde qu'au sein de l'Union et de ses membres. D'où le rôle des Fonds structurels, de la politique régionale et de cohésion ainsi que le rôle redistributif du budget communautaire.

Les valeurs sociales gravitent autour de deux pôles dont l'équilibre pose problème : « une norme de solidarité » impose la protection de tous ceux qui seraient dans des situations vulnérables en raison de la transformation des outils

de production et de distribution au cœur de l'évolution accélérée des sociétés post-industrielles.

Cette évolution s'accomplit sous la pression des innovations de la haute technologie, de la robotisation, de la numérisation et de la communication. En contre-poids, « une norme de sécurité » implique un engagement et une affectation des ressources qui posent des limites à la mise en œuvre de la solidarité sociale. Et de constater que pour les États libéraux, membres de l'Union Européenne, ce jeu de pouvoirs se complique, tout en s'ordonnant par l'intermédiaire d'une structure juridique, comme souvent mise au défi par le jeu des pouvoirs et des faits. C'est le leitmotiv de la recherche d'un équilibre entre valeurs et faits.

La maturation de l'idée d'une Europe sociale conçue et promue par Willy Brandt et inscrite dans la Charte sociale européenne du traité de Maastricht sous l'impulsion de Jacques Delors, a culminé dans le socle social européen des droits sociaux proposé par la Commission en avril 2017. Cette recommandation de la Commission sonne comme un rappel des promesses de prospérité et de justice sociale.

La cohésion après 2020 ?

Dans un autre registre s'inscrit l'appel de Georges Kolyvas lancé à l'Union pour qu'elle investisse dans l'économie, le social et la cohésion dès à présent. Dans son analyse des conditions de base, il met l'accent sur le lancinant problème des régions les plus pauvres. Certes la Commission se propose de renforcer leur capacité concurrentielle en éliminant les obstacles, en investissant dans l'infrastructure et dans l'éducation, en accroissant leur capacité administrative. Dans cette perspective elle a identifié les conditions nécessaires à l'investissement. L'auteur se réfère aux réflexions de la Commission sur l'avenir des finances de l'UE, compte tenu de l'effet du Brexit sur son budget avec une perte de 10 à 12 milliards d'euros. Et de rappeler les conditions de base qui reviennent comme des « leitmotive » dans le discours de la Commission qui s'adresse principalement aux élites, mais demeure difficilement accessible aux citoyennes et citoyens de l'Union. C'est emblématique du fossé de communication dont souffre l'UE.

Parmi la dizaine de conditions qui favorisent les investissements, figurent : stabilité politique ; orientation macroéconomique dans le marché unique et dans la Zone des 19 par l'euro ; qualité des administrations et institutions aux niveaux européen, national et régional ; progrès de la numérisation ; rapidité de la transition énergétique ; et surtout, qualité du « capital humain », qui dépend tant du niveau de santé et d'éducation que de la créativité et de l'ouverture aux réformes, de l'esprit d'entreprendre et de la cohésion sociale. On décrypte les progressions pas à pas, mais on ne détecte aucune mention des propositions de Delors et des personnalités proches de Notre Europe – dont l'actuel Président

de la Commission Juncker avant sa présidence de l'Eurogroupe – concernant le financement au moyen d'*eurobonds* d'un ensemble de projets de communication, infrastructure, recherche et éducation. À ces projets s'ajoutent des réponses communes aux nouveaux défis du numérique et de l'intelligence artificielle, susceptibles de mettre en danger les relations humaines et la solidarité sociale. Comment substituer une orientation générale et une vision globale de l'avenir de l'Union à cet ensemble de fragments sectoriels ?

Valeurs, droit, déviations autoritaires

La dérive autoritaire en Hongrie

Depuis que dans les années 1980, j'ai eu au Centre européen de la Culture la visite d'un jeune homme politique hongrois venu me consulter sur la Communauté européenne, son succès politique et son changement inattendus ont été à la fois une surprise et une immense déception. Fondateur et chef du Fidesz, anticommuniste de tendance libérale, il s'est converti à un régime autoritaire qu'il a instauré après sa victoire aux élections en 2010. Dès lors, il a mis en place une « démocratie illibérale » au détriment des valeurs européennes. Au nom d'un discours inspiré par le nationalisme, il a consolidé son pouvoir central et imposé son idéologie de circonstances en promettant le changement de l'élite accompagné d'une révolution s'appuyant sur une politique national-populiste de droite. Progressivement, il a mis fin à la liberté d'expression et de réunion, de la presse et des médias, ainsi qu'à l'indépendance de la Cour constitutionnelle et du système juridictionnel.

Profitant de la crise, de l'afflux des migrants, il a refusé les quotas de « migrants illégaux » et érigé des murs à la frontière avec la Serbie. Tout en tolérant les agissements du parti d'extrême droite *Jobbik* à l'encontre de la grande minorité des Roms, il s'est systématiquement attaqué aux fondements de la société civile qui comprenait avant sa prise de pouvoir de nombreuses associations et partenariats. Fidesz en a éliminé un grand nombre tout en privilégiant celles qui se sont déclarées loyales. C'est le bilan actuel de la situation, décrit sans fard par Gábor Hegyesi. En parallèle, une loi sur les organisations non gouvernementales a prévu des règles strictes à l'égard des associations qui reçoivent du financement de l'extérieur. C'est dans cette logique souverainiste que s'inscrit la campagne contre *l'Université de l'Europe centrale* (Soros) dont le Président Michael Ignatieff s'est affirmé comme un adversaire puissant d'Orbán. La tutelle de l'État a été établie sur l'ensemble du réseau universitaire. C'est une menace à l'égard de la liberté académique en général.

C'est ainsi, par une stratégie de domination pas à pas, que l'État Orbán a édifié son régime autoritaire sur l'affirmation de la souveraineté nationale. Il ne lui manquait qu'un « ennemi »... nommé l'Union Européenne ! Ce processus dura quelques années, puisque le Président et la Vice-Présidente de la Commission

européenne entreprirent à mon insistance les premières mesures « douces » – faute de sanctions prévues par le Traité de Lisbonne. En effet, les Fonds structurels ne comportent pas la clause de conditionnalité entre respect des valeurs énumérées à l'article 2 et suspension des aides communautaires de 5 milliards d'euros par an. Ce n'est que récemment qu'à l'initiative du Parlement européen l'on envisage de recourir à l'article 7 pour appliquer des sanctions contre la Hongrie, comme nous l'a annoncé Viviane Reding.

Auparavant, les élections en 2014 n'ont fait que confirmer le maintien du Fidesz au pouvoir avec ses écarts et attaques ciblés à l'encontre de l'Union Européenne, dont les subsides ne sont pas étrangers aux rapides enrichissements de la nouvelle élite loyale à Orbán. La lenteur de réaction et la relative impuissance de la Commission, doublée de son scrupuleux respect des incohérences des règles « constitutionnelles », a conduit à l'implantation dans la durée de la « démocratie illibérale » en Hongrie. Ce processus des métastases du cancer autoritaire culmine dans la grande manipulation sous l'aspect de « consultation nationale ». Une forme originale de référendum précédée d'une lettre du Premier ministre Orbán adressée aux citoyennes et citoyens hongrois, énumérant les principaux griefs contre l'Union Européenne, au nom de l'indépendance et de la souveraineté nationale. Suit une avalanche d'exigences et d'arguments : Bruxelles met en danger la souveraineté et la sécurité, cherche à annuler les politiques de baisse du prix de gaz et de l'électricité, et oblige le pays à accepter des quotas d'« immigrants illégaux » ! Un questionnaire biaisé complète ces arguments qui visent à susciter l'adhésion populaire contre les mesures que la Hongrie refuse. En revanche, elle propose d'établir un contrôle des organisations financées par l'étranger en leur imposant de s'enregistrer et de rendre transparents leurs objectifs et leurs activités. Cette consultation nationale concernant Bruxelles s'est conclue le 31 mai 2017 avec 1,7 millions de réponses qui reflètent un consensus général préfabriqué faisant appel à la souveraineté nationale. Une manipulation populaire de grande envergure !

La Pologne de Jarosław Kaczyński

Depuis l'arrivée au pouvoir du Parti « Droit et Justice » (PiS) de Jarosław Kaczyński à l'issue de sa grande victoire aux élections en 2015, la Pologne s'est engagée sur les traces de la Hongrie. Comme le rappelle Maciej Taborowski, le PiS, fidèle à sa dénomination, s'est lancé dans une réforme radicale du système judiciaire. La majorité ultra-conservatrice a adopté le 8 décembre 2017 une réforme du Conseil national de la magistrature, responsable de la nomination et de la déontologie des membres de la Cour suprême et des juges. Cette législation a fait l'objet d'un veto du Président Andrzej Duda qui n'a fait que retarder de trois mois l'entrée en vigueur de cette loi dans sa version intégrale et sans aucun amendement. Cet acte, qui intervient après la mise sous contrôle gouvernemental du Tribunal constitutionnel en 2015, constitue une menace grave à l'encontre de l'indépendance du système judiciaire. En effet, ces réformes, qui rendent tout le système plus dépendant de l'exécutif, sont en infraction avec la

Constitution polonaise et les valeurs et principes de droit qui constituent le fondement de l'Union Européenne. C'est ainsi que se construit progressivement, comme en Hongrie, sous des apparences légales, un régime autoritaire au sein de l'Union dans le pays qui reçoit le plus d'aide des Fonds européens.

Cette évolution, annoncée depuis deux ans et minutieusement analysée par Taborowski, a amené la Commission à initier la procédure prévue à l'article 7 du TUE. Il y est fait état que ces réformes contraires à la Constitution en vigueur ont pour but de permettre de placer des personnes de confiance dans les structures de l'État. C'est ainsi que ces lois ont pratiquement dissous la Cour suprême. À quelques nuances près, ce sont la même finalité et des stratégies similaires poursuivies tant par Orbán que par Kaczyński. Il n'en demeure pas moins que le Parti dit « Droit et Justice » n'a pas obtenu la majorité requise pour réformer la Constitution à sa guise. Cet obstacle ne l'a toutefois pas empêché de poursuivre son œuvre de grignotage par un ensemble de lois : c'est une marche vers un État autoritaire qui cherche à imposer son contrôle sur la société. Or, la réaction des femmes directement révoltées par l'abolition de la loi sur l'avortement témoigne de la vigueur de la société civile en dépit de la forte emprise du catholicisme en Pologne. Le pluralisme social perdure à l'encontre de la volonté de domination du PiS dirigé en coulisse par Kaczyński. Sa politique a conduit à l'isolement de la Pologne face à la Russie, au sein de l'Union Européenne et à l'éclatement d'une « querelle » virulente avec l'Ukraine. La place de la Pologne en Europe est en jeu !

L'Union et l'état de droit

L'État de droit est-il une valeur respectée et promue par l'Union ? se demande Nicolas Levrat. N'étant pas juriste pur, j'ai toujours considéré que cette notion symbolise une communauté de droit, et j'ai souvent pensé à un « état de droit » évitant l'intrusion de l'État parmi les valeurs et les principes fondamentaux d'une Union inédite en formation. J'ai refusé d'enfermer l'Union dans le concept de l'État et de sa structure juridique. Cette discussion autour de concepts prend une dimension réelle à la lumière des cas déviants de Hongrie et de Pologne.

Et je me demande à mon tour comment l'Union peut promouvoir une valeur qui n'est pas respectée par l'ensemble de ses membres. Il en va de même pour le principe de séparation des pouvoirs qui fait partie d'une « communauté démocratique de droit », alors que le Conseil de l'Union européenne se caractérise par une confusion des pouvoirs législatifs et exécutifs. Quant au droit communautaire, il est en pleine édification progressive par les actes des institutions européennes et, en premier lieu, par la jurisprudence évolutive de la Cour de justice engagée dans la formation d'une communauté à vocation fédérale. Or, cette communauté, qui est écartelée surtout depuis la crise entre la méthode communautaire et la pratique intergouvernementale, est dépourvue d'une vision globale propre à une communauté politique porteuse d'avenir.

L'Union Européenne porte l'empreinte de l'intégration partielle, notamment économique, qui constitue sa principale substance, à côté de la finalité évanescence d'un projet politique fondé sur une communauté de valeurs et de principes démocratiques. Dans cette ambivalence, la crise n'a depuis dix ans pas cessé de creuser le fossé entre sa « finalité vertueuse » et ses réalités économiques et financières qui ont entraîné de multiples secteurs collatéraux selon un processus d'engrenage.

Au cours de cette période de crise, un glissement s'est produit vers le mode intergouvernemental traditionnel considéré comme naturel dans les domaines de la politique extérieure de sécurité et de défense, tels que définis dans le Traité de Lisbonne. Ce virage a été pris à partir du début de la crise financière, lorsqu'un « groupe de réflexion » a été établi auprès du Président du Conseil européen Herman Van Rompuy, composé des Ministres des finances et du Commissaire chargé de la finance et de l'économie. Les effets profonds de l'austérité imposée par l'Allemagne ont entamé le tissu communautaire et provoqué des fissures, voire des divisions conflictuelles entre membres tout en suscitant des dérives autoritaires au sein de l'Union. En dépit de ces traits discordants et face au retrait de l'Amérique du monde et son repli sur elle-même (« America first »), Nicolas Levrat a raison d'appeler l'Union à continuer la promotion de l'État de droit et des valeurs et principes démocratiques. D'autant que l'Union apparaît comme l'unique bastion de la démocratie face à la montée des grandes puissances dont certaines adoptent un « modèle original », alliant le régime autoritaire et l'économie de marché, dans leur course vers la domination dans le monde.

En parallèle, le fossé entre l'Ouest démocratique et l'Est autoritaire se creuse dangereusement, au détriment des valeurs fondamentales. En dépit de ses contradictions flagrantes, l'Union Européenne représente dans le monde une expérience inédite de communauté d'États fondée sur des valeurs et sur l'adhésion libre de ses membres.

Demos, comme fondement de la « République européenne » ?

La contribution de Dimitris Chrysoschoou fondée sur ses versions antérieures nous a posé plusieurs problèmes : est-il raisonnable de la retenir tout en ayant constaté lors de sa présentation au colloque l'absence de références aux valeurs, à moins que l'on considère que la problématique du *demos* implique une valeur démocratique ? Ce que personnellement je conteste. D'autant qu'il s'agit de références à la « République » et que ce mode d'organisation en principe centralisateur ne paraît pas convenir à la riche diversité des États et des Régions dans l'Union Européenne. S'agirait-il d'un projet « statocentrique », destiné à préserver l'équilibre harmonieux entre souveraineté et intégration et bâti sur une hypothétique démocratie européenne sans *demos* européen ? La nature hétérogène de l'Union et sa méthode communautaire, bien que mises au défi par une vague nationaliste montante, appelle le recours à l'approche fédérative.

Comble de paradoxe, l'« avant-garde » qu'est la Zone euro fonctionne à l'intergouvernemental, sans transparence et sans contrôle démocratique à l'intérieur du Traité de Lisbonne qui a élargi l'espace de la méthode communautaire et de la codécision. Plus grave, la Zone euro réserve un strapontin à la Commission et est soustraite à tout contrôle démocratique du Parlement européen. Quant à la solidarité, elle a été remplacée au cours de dix ans de crise par l'austérité et les sanctions imposées par l'Allemagne. Le résultat en est le chômage et la paupérisation dans plusieurs États membres de la Zone euro. Ainsi constate-t-on que la Grèce a perdu 28% de sa richesse nationale. Quel rapport entretient le concept de *demos* et de « République » avec la réalité clivée de l'Union et avec ses valeurs fondamentales ?

Quel lien entre ce débat conceptuel autour du *demos* et la politique de cohésion et son avenir que retrace le papier de Georges Kolyvas ? La cohésion, qui forme un des axes principaux de l'Union Européenne, est soumise à de fortes tensions suscitées en particulier par la fracture Nord-Sud. Or, tout en défiant l'Union au nom de la souveraineté nationale, la Pologne et la Hongrie continuent à profiter de l'aide des fonds structurels. Il est tout aussi indécent de constater que le parti d'Orbán est malgré tout membre du Parti populaire européen (PPE). Comment un parti démocratique et européen peut-il tolérer un tel virus en son sein ?

Vers l'Union politique

Conditionnalité politique de l'action extérieure

L'inflexion de la conditionnalité politique dans l'action extérieure de l'Union est le thème analysé à la loupe par Christian Franck. Comme dans la contribution de Nicolas Levrat, il s'agit de la promotion par l'Union de ses valeurs fondamentales. Mais cette diffusion des valeurs européennes a perdu de sa crédibilité du fait que, comme l'avait souligné Poutine au début de la dérive autoritaire en Hongrie, il faudrait commencer par faire respecter ces valeurs et ces principes par tous les États membres. Or depuis, la Pologne a succombé à la même tentation au nom de l'intérêt du pays d'abord, et cela bien avant « America first ». Une maladie contagieuse qui tend à se répandre pas seulement dans les États membres de l'Est mais qui contamine aussi les démocraties de l'Ouest sous l'effet d'un sentiment de menace face à un afflux massif d'immigrants musulmans en particulier. Les craintes devant cette vague que ressentent de nombreux européens et le souci d'une protection de l'identité européenne, chrétienne, voire des citoyens blancs sont un argument dont abusent les partis populistes et extrémistes de droite. Comment dès lors poursuivre la promotion des valeurs en cherchant à les imposer au moyen de la conditionnalité inscrite dans les traités ? L'auteur décrit le lent cheminement de cette idée qui tend à légitimer toutes sortes de sanctions économiques et financières sur la base de motifs politiques qui visent

tant les États que les organisations terroristes ou criminelles. À l'exemple des sanctions contre la Russie, adoptées dans le sillage des politiques américaines, les sanctions appliquées par l'Union ont produit des effets de boomerang en privant plus d'un membre de la poursuite de ses exportations vers la Russie – cas de la Grèce et des Pays-Bas notamment – et en les poussant à chercher à contourner ces obstacles. De surcroît les sanctions ont eu d'autres conséquences irrépressibles : comme en règle générale face à une menace extérieure, elles ont contribué à renforcer le pouvoir en place en Russie. Par ailleurs, elles ont engendré un renouveau de l'agriculture russe. Mais ce qui est bien plus grave, c'est qu'elles ont poussé la Russie à se tourner vers la Chine et l'Asie, aux dépens de son penchant pour l'Europe, et à se lancer dans une course aux armements et à la modernisation de sa puissance nucléaire.

Le Service européen pour l'action extérieure a apporté la preuve, malgré son ingénieuse composition, de sa capacité limitée. Il n'empêche que cette structure institutionnelle du SEAE, insérée dans un cadre de coopération intergouvernementale, n'a pas tenu ses promesses de haute politique, domaine qui reste dominé par les grands États membres et souvent inspiré par le leadership de l'Amérique. Et l'auteur de rappeler les cas déjà anciens de la suspension des relations d'association avec la Grèce des colonels et avec la Turquie après la prise du pouvoir par l'armée qui d'ailleurs était garante de la tradition d'Atatürk. À noter qu'un des gestes d'Erdoğan dans sa montée en puissance a précisément visé à décapiter l'armée turque.

Dans une deuxième phase, la conditionnalité s'est voulue affirmée et généralisée. L'Union a cherché à s'affirmer en tant que puissance à la fois par sa force d'attraction et son pouvoir de transformation en se fondant sur sa puissance économique.

La stratégie européenne de sécurité énumère les principales menaces qui pèsent sur l'Union et ses membres : terrorisme, conflits régionaux, perte de contrôle des États, développement de la corruption et de la criminalité organisée par-dessus les frontières, et surtout prolifération des armes de destruction massive et danger que représente aujourd'hui la politique agressive de la Corée du Nord et la réaction de Trump, ainsi que l'émergence du problème de la cyber-sécurité, sans omettre l'irruption des pouvoirs destructeurs d'individus et de nombreux groupes d'actions imprévisibles et incontrôlables, se réclamant du djihad et utilisant l'Internet pour leur propagande en images.

La période actuelle marque-t-elle une inflexion vers une conditionnalité pragmatique depuis la grande crise et l'apparition des puissances émergentes telles la Chine, l'Inde et le Brésil ou l'Indonésie dans un monde multipolaire ? L'exemple de la création, à l'initiative de l'Union, du « Partenariat oriental » excluant la Russie n'a fait qu'accentuer les tensions qui ont conduit au conflit entre l'Ukraine et la Russie.

Une monnaie unique en quête d'une autorité politique

Depuis l'échec de la CED entraînant dans sa chute le projet d'une Communauté politique européenne, l'intégration européenne a poursuivi sa progression principalement dans le domaine économique. C'est ainsi que l'euro a été adopté dans l'esprit de la stratégie de Jean Monnet qui consistait à intégrer secteur après secteur, créant une dynamique et un engrenage qui étaient censés culminer dans une Fédération européenne dotée de pouvoirs souverains. Cette vision et cet engrenage – *spillover* – correspondaient à la perspective du développement de la Communauté économique des Six, puis des Neuf et ensuite des Douze États membres, qui étaient des démocraties stables ou en voie de stabilisation en Grèce, comme au Portugal et en Espagne. La Communauté européenne reposait sur les valeurs et les principes démocratiques de ses États membres sans même ressentir le besoin de les inscrire dans les traités avant que la question de l'élargissement à l'Est ne fût d'actualité.

La dissolution de l'Union soviétique a précipité l'élargissement sans approfondissement préalable de l'intégration. De surcroît, dans la hâte de se mettre à l'abri des interventions de la Russie, l'Union a accordé peu d'attention à la capacité des pays qui ont vécu une cinquantaine d'années sous le régime communiste de respecter les valeurs européennes et la culture démocratique. En effet, l'adaptation des législations formelles ou l'organisation des « élections libres » ne suffisent pas à garantir le bon fonctionnement d'un régime démocratique. La progression pas à pas, cas par cas, a suscité des effets pervers tels que le versement continu des aides structurelles élevées à la Hongrie et à la Pologne.

De plus, une fracture entre la solidarité et l'austérité est apparue dans la Zone euro dès le premier signe de la crise financière de 2008. La responsabilité individuelle des États figure en bonne place depuis le Traité de Maastricht, justifiant le recours aux sanctions et à l'austérité au lieu de mettre l'accent sur la solidarité. En vertu des traités, la Chancelière Merkel a pu opposer son refus à la mutualisation des dettes publiques et au lancement, au moyen des *eurobonds*, d'un « Grand Projet européen » proposé par des économistes réunis autour de Jacques Delors. Son refus a été justifié par les règles du traité et le manque d'Union politique. Il en est résulté dix ans de crise et d'austérité ainsi que l'approfondissement du fossé entre valeurs et finance, entre Nord et Sud.

La question est de savoir si la mise en œuvre des valeurs fondamentales peut être assurée par un service à la carte. Ou si une garantie d'efficacité et de respect fait partie intégrante d'un système politique, dans ce cas d'une Union politique. Celle-ci de surcroît est la clé de la réussite de l'Union monétaire comme l'a affirmé de manière prémonitoire la Bundesbank en 1992¹. Deux ans plus tard, le projet de « noyau dur » de Lamers et Schäuble s'inscrivait dans la même logique. C'est à présent devenu d'autant plus urgent que l'histoire nous apprend qu'une monnaie unique ne peut survivre sans pouvoir souverain. Et qu'un

¹ *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*, February 1992.

faisceau de menaces et de défis pèse simultanément sur l'Union fracturée de toutes parts. Cela requiert une « Europe de la souveraineté » telle que la préconise le Président Macron, faisant écho aux appels de Merkel, Sarkozy, Hollande et Renzi notamment. Cette prise de conscience sous la pression des faits coïncide avec la conclusion de Karl W. Deutsch que les fédérations qui ont réussi se sont formées autour d'un noyau fédérateur dynamique. Dans notre cas : autour d'une Zone euro constituée en noyau doté de pouvoirs souverains par le recours à la « coopération renforcée » prévue par le Traité de Lisbonne. De la sorte s'édifierait une Europe souveraine sur les valeurs fondamentales.

Un point d'interrogation demeure : quel sort serait réservé aux membres de la Zone euro qui ont refusé d'introduire des quotas de migrants décidés par l'Union ? Et qui de surcroît s'autorisent quelques libertés avec les valeurs ? Une première possibilité serait de ne pas les inclure dans l'immédiat dans le noyau politique. Une deuxième consisterait à leur accorder un délai de transition pour leur permettre d'appliquer les valeurs et les principes fondamentaux. Dans les deux cas, le noyau doit comprendre au moins neuf membres. De toute façon, la création d'un noyau politique constituera un test de la relation entre euro et valeurs à l'époque présente où la finance semble primer sur les valeurs.

Une des propositions consisterait à établir un Parlement des 19 de la Zone euro en dehors du Parlement européen, c'est-à-dire en dehors de l'Union. Mais ne serait-ce pas là un signe de nature à provoquer une levée de boucliers des laissés-pour-compte qui s'estiment discriminés dès que l'on évoque une Europe à deux ou plusieurs vitesses ? C'est pourquoi je choisis la voie de la coopération renforcée que le Traité a prévue pour permettre d'avancer aux États membres qui le veulent, tout en restant au sein de l'Union des 27 et en gardant l'accès ouvert pour ceux qui ne veulent ou ne peuvent s'intégrer dès le départ. Ainsi, la Zone euro s'inscrit dans l'Union des 27 en utilisant, dans sa dimension à 19, les institutions communes et en demeurant au cœur de l'Union.

Une Europe de la souveraineté ?

Dans un esprit de cohérence, « l'Europe de la souveraineté » suppose de renoncer à des approches partielles et, de surcroît, exige face aux menaces globales une vision à long terme et une stratégie globale, à savoir politique. Aussi est-il souhaitable de ne pas procéder par des réformes fragmentaires, autrefois proposées par Jacques Delors, telles que la mise en place d'un Ministre des finances, d'un budget de la Zone etc., en omettant le fait que le noyau politique aurait pour mission, au titre de l'Union politique, de définir des politiques et d'entreprendre des actions pour face à des menaces et des défis qui impliquent des réponses solidaires et des moyens adéquats.

Tant que les fractures à l'intérieur persistent, voire s'accroissent, l'Union ne sera pas en mesure d'assumer pleinement son rôle au plan mondial. Comment défendre et promouvoir ses valeurs sans avoir la capacité de les faire respecter en son sein ? Pour retisser sa cohésion culturelle, la culture étant au sens de Denis

de Rougemont l'ensemble des créations de l'homme édifiées en Europe sur un fondement commun et sur la diversité, l'Union se doit de retrouver sa confiance, son espoir et son élan. Dans son état actuel de délabrement, l'Union et sa Zone euro ne peuvent se reconstituer pas à pas selon la méthode de Jean Monnet, mais ont besoin d'un saut politique qui implique un « renversement de perspective » devant les menaces et les défis qui pèsent simultanément sur les membres, creusant des inégalités, augmentant le chômage, la pauvreté et réveillant les démons d'un passé pas si lointain. Aussi la montée des extrémismes conjuguée à la réémergence des nationalismes, voire des mouvements néo-nazis, mine les valeurs européennes auxquelles s'attaquent de l'extérieur les forces islamistes, les terroristes et les puissances impérialistes. Par un effet pervers, tant les courants extrêmes de l'intérieur, de plus en plus banalisés, que les forces violentes ou corrosives de l'extérieur, légitimées par des idéologies autoritaires ou religions conquérantes qui se combattent, convergent vers un même objectif, soit la destruction des valeurs et de la civilisation européennes.

Or aucun de nos États pris séparément n'est à même d'assurer la survie de la civilisation européenne. Seule une Union solidaire et puissante est capable d'assurer la survie de notre civilisation reposant sur les valeurs européennes. Certes la voie idéale aurait été la refondation de l'Union européenne des 27. Mais celle-ci se heurte à deux obstacles : la durée des négociations d'au moins 5 à 7 ans en vue d'un nouveau traité, sans garantie de progrès, et la volonté de plusieurs pays de récupérer des pouvoirs transférés à l'Union dont les témoignages concrets sont le Brexit et les États de Visegrád. Au cours de ce long laps de temps consacré aux négociations, l'Union continuerait sa descente sur la voie de la désintégration, encouragée par des alliés objectifs sous le « leadership » du Président Trump. D'où l'urgence d'une initiative politique sur les traces de « l'Europe de la souveraineté » du Président Macron².

Dans le même esprit, il m'apparaît nécessaire de redonner l'espoir et la confiance aux citoyennes et citoyens européens en relançant des grands projets d'infrastructure, de recherche et d'éducation européenne, d'innovation et d'une communication intense, s'adressant à toutes les catégories des Européens en recourant, avec ceux des États membres qui le veulent, aux *eurobonds*. Bref, de faire sentir aux Européens que l'Union œuvre pour la sortie de la crise et en faveur des promesses de prospérité et de développement au bénéfice de tous.

Dans la quête d'un noyau d'Union politique, cette initiative créative et innovante sonnerait le réveil de l'Europe et des Européens en permettant d'inscrire l'euro dans la durée sous une autorité démocratique. De ce fait, elle serait capable de déployer une action d'attraction sur tous les 27 sous l'impulsion du noyau politique fédérateur et selon le principe d'une participation volontaire. Tout attermoiement stimulerait les fractures et les divisions, rendant l'Union incapable de

² Cf. mon article paru sous le même titre dans la *Revue de l'Union européenne*, N° 615, février 2018.

mettre en œuvre ses valeurs et ses principes fondamentaux. La culture et la civilisation européennes sont en jeu.

Il ne me reste qu'à exprimer ma reconnaissance aux participants à ce premier colloque du Centre de compétences pour leurs contributions à la survie de l'Europe, source de valeurs et berceau de la démocratie.