



Recherche prospective soutenue par la
convention-cadre entre le Gouvernement wallon et
l'Institut Destrée

5. L'Union européenne, toujours en progrès mais toujours sur le fil du rasoir

Didier Paquot

Namur, le 26 avril 2021

1. Introduction

Depuis son cinquième élargissement¹, où l'UE a intégré pas moins de dix pays en 2004, suivi de deux autres en 2007, l'Union a connu des crises majeures successives, tant externes qu'internes, alors qu'une certaine stabilité aurait été nécessaire pour mener à bien ces intégrations. La crise financière mondiale de 2008, la crise des finances publiques au sein de la zone euro entre 2010 et 2013, la crise de l'Ukraine en 2014, la crise migratoire de 2015-2016, les attentats terroristes entre 2015 et 2017, la crise du Brexit entre 2016 et 2020, et enfin la crise sanitaire depuis 2020, ont secoué les fondements mêmes de l'Union européenne. À chaque fois mus par un sursaut collectif aux moments de rupture potentielle, les États ont trouvé un compromis, une solution transitoire, de nouveaux mécanismes pour maintenir l'unité de l'Union.

Les dirigeants des États européens sont bien conscients que ces nouveaux équilibres ne peuvent qu'être temporaires et que l'UE doit retrouver un socle large, solide et consensuel pour que le projet d'intégration européenne d'abord survive et puis se développe.

Le 25 mars 2017, à l'occasion des 60 ans de la signature du Traité de Rome, les dirigeants des 27 États membres ainsi que ceux des institutions européennes, ont exprimé, dans une déclaration commune², leur engagement à renforcer l'Union européenne en s'attelant à réaliser quatre objectifs : une Europe sécurisée, une Europe prospère et soucieuse du développement durable, une Europe sociale, une Europe plus forte sur la scène mondiale.

En outre, une Conférence sur l'avenir de l'Europe³ se tiendra à partir de mai 2021, dont la mission est de refonder l'Union européenne, après un vaste débat avec les citoyens européens.

Après être passée près de la dislocation de la zone euro en 2012⁴ et d'une crise institutionnelle en 2015 suite aux pressions migratoires⁵, l'UE se donne les possibilités de prendre un nouveau départ. Mais pas encore les moyens. Les mots seront-ils suivis d'actions? C'est tout l'enjeu des prochaines années.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:e50017&from=EN>

² <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2017/03/25/>

³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_fr
voir aussi section 4.5

⁴ https://www.lemonde.fr/a-la-une/article/2012/01/16/le-sauvetage-de-la-zone-euro-menace_1630211_3208.html

⁵ <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2015-3-page-107.htm>

<https://www.revuepolitique.fr/revele-crise-migratoire-letat-de-lunion-europeenne/>

2. Les leçons des crises : les renforcements indispensables pour l'Union européenne

Les crises successives que l'UE a traversées sur la dernière décennie ont été surmontées, mais sans que les déséquilibres qui les ont provoquées n'aient été complètement résolus. Du moins ces crises ont-elles permis d'identifier les défis qui s'ouvrent devant l'UE pour s'affermir et poursuivre ses missions, et, pour les plus volontaires, son intégration.

2.1. La stabilité et le renforcement de l'Union économique et monétaire

Les mesures face au choc de la crise financière de 2008

en 2008, est survenu le premier test « grandeur nature » pour la solidité de l'Union monétaire, quand les systèmes bancaires et financiers ont menacé de s'écrouler en raison de la crise des “subprimes”. Chaque pays a dû faire face aux défauts de paiement de ses banques, juridiquement nationales, mais à la couverture européenne, voire mondiale, et organiser seul leur renflouement jusqu'à parfois les nationaliser. Rien n'était prévu pour que la Commission ou la Banque centrale européenne puissent agir au niveau européen. La Commission a néanmoins pris en charge la coordination des plans de sauvetage des banques tandis que la BCE garantissait les dépôts de citoyens européens à hauteur de 100.000 euros⁶.

Dans la foulée, l'UE a décidé de créer une union bancaire⁷ pour prévenir tout risque d'écroulement du système bancaire en Europe. Cette Union bancaire comporte trois volets : une supervision unique qui s'est concrétisée dans un Mécanisme de Supervision unique⁸, une résolution unique, avec un Mécanisme de Résolution unique, qui s'appuie sur un Fonds de Résolution unique⁹, et *qui a pour objectif de permettre une résolution ordonnée des défaillances des banques en affectant le moins possible le contribuable et l'économie réelle*. Le troisième volet de l'Union bancaire devrait être la constitution d'un système de garantie européenne de dépôt¹⁰, mais cette dernière étape fait toujours l'objet de négociations entre les États membres.

La crise de la dette souveraine

La crise financière a entraîné une autre crise au sein de la zone euro, à savoir une crise des finances publiques et de dettes souveraines, qui a menacé la monnaie unique¹¹. Déjà fragilisés par une détérioration de leur compétitivité (qui ne peut plus, par définition, être améliorée par des dévaluations) et de leurs finances publiques, certains États membres, à commencer par la Grèce, mais suivie par d'autres pays, se sont retrouvés sous la pression des marchés et des taux d'emprunt qui flambaient.

Pour cette situation-là non plus l'Union européenne n'avait aucun mécanisme de stabilisation. L'attitude claire et ferme de la BCE, qui a racheté les montants nécessaires

⁶ <https://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2010-2-page-57.htm>

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/banking-union/>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/88/union-bancaire>

⁸ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.fr.html>

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>

¹¹ voir note n°5

d'obligations d'État pour éviter la hausse des taux d'intérêt et la chute de l'euro, a laissé le temps nécessaire aux autres institutions européennes et internationales pour convenir avec les pays concernés des mesures économiques nécessaires au rétablissement de leurs finances publiques et des équilibres macroéconomiques.

Deux instruments financiers ont été créés d'urgence, le Fonds européen de Stabilité financière et le Mécanisme européen de Stabilité financière¹². Ces instruments ont été remplacés en 2012 par un instrument beaucoup plus ambitieux et pérenne: le Mécanisme européen de Stabilité¹³, dont la capacité d'emprunt sur les marchés est de 700 milliards pour octroyer à son tour des prêts conditionnels aux États membres affectés ou menacés par des difficultés financières.

La gouvernance économique et budgétaire a aussi été renforcée rapidement. En décembre 2011 est adopté le "six pack"¹⁴, six propositions législatives qui renforcent le cadre de surveillance budgétaire, le cadre de surveillance des déséquilibres macroéconomiques, et posent les exigences minimales du cadre budgétaire national des États membres. Sera ensuite adopté le "two pack"¹⁵, deux règlements qui renforcent encore davantage la coordination et la surveillance budgétaire.

Force est de constater qu'au prix de psychodrames collectifs, de retournements de situation, de tensions extrêmes entre gouvernements, la zone euro et la monnaie unique ont été sauvées. Aucun pays n'a été contraint de quitter l'Eurosystème¹⁶, et tous ont pu retourner se financer sur les marchés privés des capitaux, tandis que leur situation économique s'améliorait, sauf pour la Grèce dont la convalescence sera encore longue. De nombreux instruments opérationnels ainsi que des mécanismes de surveillance et de coordination ont été mis en place au niveau européen pour prévenir de nouvelles crises au sein de l'Eurosystème. C'est donc plutôt renforcée que l'UEM sort de cette crise¹⁷.

Les progrès encore à accomplir pour renforcer l'UEM

Dans sa communication de décembre 2017¹⁸, la Commission européenne dresse l'état des lieux de l'UEM, définit les prochaines étapes à franchir et propose une feuille de route assez précise, dont les principales mesures sont la création d'un « Fonds monétaire européen » et la création de la fonction de ministre européen de l'Économie et des Finances, qui reprendrait toutes les compétences économiques et financières, jusqu'ici dispersées entre différents commissaires ou institutions (notamment la présidence de l'Eurogroupe). Il reste aussi à finaliser l'Union bancaire, principalement en créant le Système européen de garantie des dépôts.

La feuille de route établie dans la communication de la Commission européenne n'a pas été respectée, d'abord parce que les États membres n'ont pu se mettre d'accord sur certains points, comme le Système européen de garantie des dépôts, et qu'ensuite la crise sanitaire a suspendu discussions et mises en œuvre, d'autant que la surveillance budgétaire devra

¹² <https://www.vocabulairepolitique.be/fonds-europeen-de-stabilite-financiere-fesf/>

¹³ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_stability_mechanism.html?locale=fr

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_11_898

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0905&from=FR>

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_13_457

¹⁶ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/eurosystem-mission/html/index.fr.html>

¹⁷ <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/uemrenforceeetsolidaire-vitorino-ne-ijd-dec12.pdf>

¹⁸ Commission européenne, de nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne: feuille de route, COM(2017) 821 final.

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-821-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

être revue à la lumière des creusements des déficits et dettes qui furent nécessaires pour contrer les effets sociaux et économiques de la pandémie.

Il faudra attendre la fin de la crise sanitaire pour enregistrer de nouveaux progrès dans le renforcement de l'UEM. D'importantes discussions, sans doute encore très tendues, vont prendre place sur les mécanismes de surveillance des finances publiques, et sur le retour à des déficits et des niveaux de dette plus soutenables.

2.2. Un meilleur contrôle des flux migratoires

L'afflux par millions de migrants au cours de l'année 2015 a profondément divisé l'Union et montré son impuissance à gérer ce problème dans le cadre constitutionnel actuel. Les pays en première ligne - l'Italie et la Grèce - ont été abandonnés à leur sort face aux arrivées de migrants à leur frontière. Il y eut bien une timide tentative de la Commission européenne de relocaliser quelque 160.000 migrants vers les autres pays de l'UE¹⁹, mais elle a été sabordée par le groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, Tchéquie, Slovaquie) sans que les autres États membres ne s'en formalisent vraiment, en dépit d'une condamnation de la Cour de Justice européenne²⁰.

La solution provisoire qui a été trouvée pour soulager un peu la pression aux frontières de l'UE a été d'externaliser le problème en mandatant la Turquie, moyennant quelques milliards d'euros, d'empêcher les migrants de tenter d'entrer en Europe²¹. En outre, des aides ponctuelles ont été débloquées pour soulager les pays "exposés" : Italie, Grèce, Chypre.

Depuis l'accord de 2016 avec la Turquie, la pression est bel et bien retombée, mais sans donner une maîtrise légale et efficace des flux de migrants à travers l'Europe.

Il faudra attendre septembre 2020 avant que la Commission européenne ne prenne enfin l'initiative de proposer un "nouveau pacte sur la migration et l'asile"²² aux autres institutions européennes.

Ce pacte repose sur deux piliers. D'abord, l'instauration de procédures plus efficaces et plus rapides. Plus précisément il s'agira de l'introduction d'une procédure intégrée aux frontières de l'UE, autrement dit un filtrage préalable à l'entrée de l'UE. Ensuite, le deuxième pilier fonde le partage équitable des responsabilités et la solidarité entre les États-Membres sur l'accueil des migrants.

Le chemin est cependant encore long puisqu'il appartient maintenant au Parlement européen et au Conseil d'examiner et d'adopter l'ensemble des actes législatifs nécessaires. Et on sait que mettre d'accord les trois institutions européennes prend toujours du temps.

2.3. Un renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE

Les vagues de migration, suivies des vagues terroristes, ont forcé les États membres à mettre en place une politique commune de la sécurité aux frontières extérieures, notamment en octroyant plus de moyens et de pouvoirs à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, FRONTEX²³, une structure communautaire créée en 2004. FRONTEX

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_829

²⁰ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040fr.pdf>

²¹ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1706

²³ <https://frontex.europa.eu/fr/qui-sommes-nous/introduction/>

pourra notamment engager 10.000 agents supplémentaires d'ici 2027. Geste hautement symbolique, les agents de FRONTEX ont désormais un uniforme officiel européen²⁴ et seront armés. FRONTEX se voit aussi confier une partie de la responsabilité de l'organisation des retours des demandeurs d'asile déboutés et d'autres migrants dans l'illégalité.

Mais la préservation de la sécurité intérieure de l'Europe ainsi que le bon fonctionnement de l'Espace Schengen²⁵, c'est-à-dire la garantie de la libre circulation des citoyens dans 26 pays, exigent une politique renforcée d'information sur les personnes qui entrent et qui sortent de l'UE. Un certain nombre de mesures sont en chantier, dont la mise à niveau du système d'information Schengen (SIS) et du système d'information sur les visas et l'instauration de vérifications systématiques pour toutes les personnes franchissant les frontières extérieures.

Pour un certain nombre de ces mesures, des actes législatifs (souvent des règlements) ont été adoptés et devraient être mis en œuvre par la Commission dans le courant 2021-2022. D'autres doivent encore faire l'objet d'accords définitifs entre le Conseil et le Parlement²⁶.

Une fois mises en place, toutes ces nouvelles procédures et systèmes d'information devront prouver leur bon fonctionnement et leur efficacité, et surtout leur agilité et flexibilité.

2.4. Le respect de l'État de droit dans l'Union

Ces dernières années, certains États membres - la Pologne, la Hongrie, la Bulgarie - se sont écartés sur bien des points du modèle de la démocratie dite libérale²⁷ (la séparation des pouvoirs, la liberté des médias, la protection des minorités sexuelles).

Clairement, ces pays ne sont plus en phase avec les valeurs incluses dans les traités européens (Article 2 du Traité). L'article 7 du Traité prévoit la possibilité des mesures contre les États membres qui s'écartent de la notion de l'État de droit. Mais nulle part, l'État de droit n'est défini. Il n'est donc pas aisé d'intenter des actions auprès de la Cour de Justice européenne à l'encontre de ces pays, même si la Commission s'y est risquée au sujet des réformes institutionnelles engagées en Pologne, qui a été condamnée une première fois en 2019²⁸.

L'état de droit est aussi menacé dans quelques pays par la corruption²⁹. Des scandales ont éclaté dans de nombreux États-Membres ces dernières années. Dans certains pays, la corruption est endémique, atteignant les plus hautes sphères de l'État³⁰, allant jusqu'à

²⁴ <https://www.lopinion.fr/edition/international/uniforme-frontex-avancee-symbolique-vers-souverainete-europeenne-233649>

²⁵ <https://www.schengenvisainfo.com/fr/liste-des-pays-avec-visa-schengen/>

²⁶ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/eu-asylum-reform/#:~:text=Dans%20le%20cadre%20d'une,la%20migration%20et%20l'asile.&text=rendre%20le%20syst%C3%A8me%20plus%20efficace%20et%20plus%20r%C3%A9sistant%20aux%20pressions%20migratoires>

²⁷ <https://www.lecho.be/economie-politique/europe/general/l-ue-cloue-au-pilori-trois-pays-pour-violations-de-l-etat-de-droit/10254987.html>

²⁸ <https://www.iee-ulb.eu/blog/actualites/la-protection-de-letat-de-droit-dans-lunion-europeenne-la-cour-de-justice-a-la-rescousse/>

²⁹ <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/corruption-un-cout-de-pres-de-1-000-milliards-deuros-par-an-pour-lue/>
<https://www.businessinsider.fr/pays-les-plus-corrompus-de-union-europeenne-classement-transparency-international/#11-ex-aequo-chypre-59-points>

³⁰ <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/fight-against-top-level-corruption-is-needed-in-slovakia-says-monitoring-report/>
<https://fr.euronews.com/2019/05/23/un-nouveau-scandale-de-corruption-frappe-le-gouvernement-bulgare>
https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/03/malte-l-ue-doit-reagir-contre-la-corruption_6021476_3232.html

entraîner l'assassinat de journalistes trop curieux³¹. Ici non plus, la Commission a peu de moyens pour inciter les pays à lutter contre ce fléau.

L'UE n'a d'autre choix, pour l'heure, que de maintenir une pression constante sur les États membres. Pour ce faire, la Commission a choisi de publier annuellement un rapport sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne³². Le premier rapport a été publié le 30 septembre 2020. Il couvre 4 grands piliers : les systèmes de justice nationaux, les cadres de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias, et enfin les questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs. Les évaluations se font par pays, et sans concession. Mais l'évaluation n'est accompagnée d'aucune recommandation et encore moins de mesures contraignantes en cas de déviance manifeste à l'égard de l'État de droit.

Ce premier rapport lance une nouvelle procédure, le mécanisme de protection de l'État de droit³³ qui est un processus de dialogue annuel sur l'État de droit entre la Commission, le Conseil européen et le Parlement européen, les États membres, les parlements nationaux, la société civile et d'autres parties prenantes, processus qui débouche chaque année sur le rapport sur l'État de droit.

2.5. Une plus grande réactivité aux chocs extérieurs

La crise sanitaire liée au COVID, qui sévit depuis février 2020, a mis en lumière une certaine lourdeur de l'UE, et singulièrement de la Commission européenne, face à des chocs extérieurs importants. Au début de la pandémie, la Commission n'a que partiellement réussi à coordonner la réponse à la pénurie de masques. Mais, c'est surtout la lenteur avec laquelle se sont mis en place le plan de relance et surtout la campagne de vaccination qui ont entaché la réputation de l'UE et de la Commission.

Cette crise n'est certainement pas la dernière, sanitaire ou autre que connaîtra l'Europe. Les institutions européennes devront tirer les enseignements de celle-ci pour mettre en place des mécanismes d'anticipation, des chaînes de réaction rapide, des procédures plus souples, activer les compétences nécessaires, mais aussi la capacité de gérer des crises longues. Celle du coronavirus par exemple, pourrait se prolonger pendant des années, en raison des mutants ou d'autres causes, nécessitant vaccins annuels ou gestion des déplacements transnationaux.

2.6. Le renforcement du partenariat privilégié avec le Royaume-Uni

Le Brexit a trouvé son dernier épilogue lors de la signature de l'Accord de Commerce et de Coopération, le 24 décembre 2020³⁴.

Cet accord ne va pas résoudre tous les problèmes qui vont se poser lors de la réinstallation des frontières entre le Royaume-Uni et l'UE. De nombreux ajustements seront nécessaires, sujets certainement à tensions qui seront parfois fortes. Tout l'enjeu pour l'UE sera, en dépit de ces tensions, de garder le Royaume-Uni comme partenaire privilégié, à la fois économique et politique (notamment en matière de défense).

³¹ https://www.lemonde.fr/international/article/2020/10/15/assassinat-de-la-journaliste-daphne-caruana-galizia-a-malte-l-enquete-s-accelere-sur-les-commanditaires_6056162_3210.html

https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/meurtre-de-jan-kuciak-un-echec-de-la-justice-slovaque-dans-son-ensemble_2134038.html

³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1756

³³ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_fr

³⁴ https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_fr

3. Les scénarios pour l'avenir de l'UE

Ces défis, pour être relevés, exigent un engagement sans faille de tous les États-Membres. Or, on le sait, sur chaque sujet, des minorités de pays existent pour freiner, voire bloquer, toute évolution dans un sens d'une plus grande intégration ou même d'une meilleure coordination. C'est une des questions centrales pour le futur de l'UE : ces minorités pourront-elles être in fine ralliées au projet européen, ou au contraire, auront-elles gain de cause et provoqueront-elles l'immobilisme, ou encore, situation intermédiaire, accepteront-elles d'être contournées pour permettre l'évolution d'une Europe à plusieurs vitesses, telles que nous la connaissons déjà dans certains domaines (Union monétaire, Espace Schengen...).

Dans son "*Livre blanc sur l'avenir de l'Europe*"³⁵, datant de mars 2017, la Commission européenne dresse cinq scénarios possibles pour l'Union européenne. Trois recouvrent ceux qui ont été brièvement évoqués dans le paragraphe précédent :

Scénario 1 : s'inscrire dans la continuité.

- *Le scénario encourageant* : les 27 États membres prennent les décisions nécessaires pour résoudre les principaux problèmes qui se posent à l'Europe. Ces prises de décision prennent parfois du retard en raison de divergences entre pays, mais ces dernières finissent toujours par s'aplanir.
- Les 27 États membres avancent main dans la main avec les institutions européennes qui mettent diligemment en œuvre les orientations décidées par les 27.
- Même dans des domaines délicats, comme la défense ou la politique étrangère, la coopération s'approfondit.

Scénario 2 : rien d'autre que le marché unique

- *Le scénario dépressif* : aucune entente n'est possible entre les États-Membres sur les réformes nécessaires et les approfondissements, notamment en matière de migration, de sécurité ou de défense.
- Le fonctionnement du marché unique devient la principale raison d'être de l'UE.
- C'est donc un coup d'arrêt et même une régression du projet européen, la monnaie unique est fragile, les coopérations sont bilatérales, les frontières nationales réapparaissent pour des raisons de sécurité ou de migration, l'UE s'affaiblit sur la scène mondiale, le seul point positif est que le poids des réglementations s'est considérablement allégé.

Scénario 3 : Ceux qui en veulent plus en font plus

- *Le scénario de l'espoir* : l'intégration européenne se poursuit, certes à géométrie variable et pour un nombre limité de pays, mais le projet européen continue à vivre, avec une bonne probabilité que les pays réticents rejoignent le mouvement dans un avenir plus ou moins lointain.
- On pense à des domaines comme la défense, la sécurité intérieure, la justice, la fiscalité ou les affaires sociales.
- L'Unité de l'UE est préservée, chaque pays avance à son rythme dans le respect des autres, avec, comme difficulté, un manque de clarté de l'UE et une certaine confusion puisque les droits des citoyens diffèrent selon le pays auquel ils appartiennent.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/future-europe/white-paper-future-europe_fr

Le Livre blanc présente deux scénarios supplémentaires :

Scénario 4 : Faire moins, mais de manière plus efficace

- *Le scénario du moindre mal* : L'Union des 27 reste unie, mais décide de se concentrer sur certains domaines prioritaires, mais, pour ceux-ci, d'être efficaces. Dès lors, les décisions sont prises et mises en œuvre plus vite.
- Des progrès importants sont enregistrés dans des domaines comme l'innovation, le commerce, la sécurité, l'immigration, la défense ou la gestion des frontières.
- Par contre, l'UE cesse d'agir dans des domaines tels que le développement régional, la santé publique, les politiques sociales et d'emploi. Les harmonisations sur la protection du consommateur, l'environnement, la santé, la sécurité du travail sont réduites au minimum et repassent sous la compétence nationale.
- L'Union gagne en clarté pour le citoyen, on sait ce qu'elle fait et ne fait pas.

Scénario 5 : Faire beaucoup plus ensemble

- *Le scénario rêvé* : conscients de leur faiblesse individuelle, les 27 États membres décident de partager plus de pouvoirs, plus de moyens pour faire plus ensemble dans tous les domaines.
- L'Union européenne de la défense est créée, la zone euro est renforcée, sur la scène internationale, l'Europe parle d'une seule voix, l'immigration est contrôlée, une plus grande coordination fiscale, sociale et budgétaire est mise en place.
- Les citoyens des pays européens deviennent de vrais citoyens européens.

Ces cinq scénarios couvrent bien le champ des possibles futurs de l'Europe. Mais quels facteurs ou circonstances orienteront l'Europe vers un scénario ou un autre ?

4. Les facteurs décisifs pour l'Europe de demain

La réalisation de l'un ou l'autre scénario dépendra de la capacité des 27 États membres et des Institutions européennes à relever les défis circonscrits dans la section 2. L'évolution de certains facteurs spécifiques pourra accélérer, ralentir, voire bloquer les solutions qui seraient proposées pour résoudre ces questions.

4.1. L'entente franco-allemande

La progression de l'intégration européenne se fait au rythme de l'entente franco-allemande³⁶. C'est notamment la volonté commune du Président français Giscard d'Estaing et du chancelier Helmut Schmidt qui renforcera considérablement l'Europe entre 1974 et 1981, notamment par la création du Système monétaire européen (SME) et de sa monnaie de compte l'ECU. De même l'entente entre François Mitterrand et Helmut Kohl sur la nécessité d'intégrer encore plus l'Europe, ainsi que la convergence de leur intérêt particulier, la monnaie unique pour l'un la réunification allemande pour l'autre, ont débouché sur l'espace Schengen, le marché unique, le traité de Maastricht et l'euro.

Depuis lors, les présidents français et chancelier(e)s allemand(e)s successifs sont parvenus à partager une vision suffisamment commune de l'Europe pour sortir des grandes crises récentes, mais insuffisante pour donner un nouvel élan à la construction européenne.

Il ne fait nul doute que des progrès vers les scénarios 1 (« s'inscrire dans la continuité ») ou 3 (« ceux qui en veulent plus en font plus ») de la section précédente ne seront pas accomplis sans une volonté commune et forte franco-allemande.

³⁶ <https://www.taurillon.org/couple-franco-allemand-moteur-de-l-union-europeenne>

4.2. L'autorité de la Commission européenne

En dépit du pouvoir grandissant du Conseil européen sur la marche de l'UE, la Commission européenne garde le monopole de l'initiative législative et dispose de pouvoirs exécutifs importants dans des domaines tels que la concurrence et le commerce extérieur.

Tout est question de savoir et de pouvoir utiliser ces puissantes prérogatives. Une plus grande efficacité, capacité de réaction et d'initiative de la Commission européenne passera notamment par une réduction du nombre de Commissaires. Mais, encore une fois, cette décision doit se prendre à l'unanimité, et quel pays renoncera à son privilège de nommer un Commissaire? Cet obstacle ne doit pas empêcher une réflexion sur la manière de réformer au mieux la Commission.³⁷

4.3 L'entente entre les institutions européennes

Au départ de l'aventure européenne, la Commission était toute puissante, elle avait (et a toujours) le pouvoir d'initiative, les décisions étaient prises par les Conseils des ministres à majorité qualifiée, le Conseil européen des Chefs d'État jouait un rôle mineur, le Parlement (qui s'est d'abord appelé l'Assemblée) n'avait qu'un rôle de supervision.

Au fil des nouveaux traités, tant le Parlement que le Conseil européen ont pris de plus en plus de pouvoir, au point que, pour beaucoup de décisions ou de mesures législatives, il faut l'accord des trois institutions. Les institutions européennes sont devenues très interdépendantes³⁸. Les rivalités et méfiances entre ces trois institutions sont un frein certain au bon fonctionnement et au progrès de l'UE. Un *modus vivendi* devra être formalisé tôt ou tard si l'UE ne veut pas s'enfoncer dans des querelles byzantines qui l'affaibliraient tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et qui conduiraient au scénario 2 (« rien d'autre que le marché unique ») de la section précédente.

4.4. La réforme du processus décisionnel au sein de l'UE

Le pouvoir grandissant de l'intergouvernemental a aussi engendré des coalitions au sein des 27 États membres pour peser d'un plus grand poids dans la négociation, dans les matières dont les États ont voulu que les décisions se prennent encore à l'unanimité, en dépit de certains progrès dans le domaine. Par exemple, le groupe de Visegrad, constitué de la Hongrie, Pologne, Tchéquie et Slovaquie, a fait front contre les solutions à la crise migratoire proposée par la Commission européenne. Le groupe dit "des frugaux" (Pays-Bas, Danemark, Suède, Autriche, Finlande) a réussi à faire diminuer le montant total du plan de relance de 2020, en y réduisant aussi la part de subventions. Toujours en 2020, la Pologne et la Hongrie se sont entendues pour bloquer le budget et ainsi obtenir que sa distribution soit moins liée au respect de l'État de droit. En clair, les États-Membres, même minoritaires, sont en mesure de bloquer les décisions de l'Union.

Sans une profonde révision des règles décisionnelles au sein de l'UE - extension des règles de majorité qualifiée à des domaines encore régis par l'unanimité, possibilités pour des pays d'avancer plus vite que les autres sur certaines intégrations -, la paralysie sera toujours une

³⁷ <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/reformecommissionneuropeenne-bertoncini-vitorino-ne-ijd-juil14-1.pdf>

³⁸ https://www.researchgate.net/publication/38100776_PROBLEMES_SPECIFIQUES_CONCERNANT_LES_RELATIONS_ENTRE_LES_INSTITUTIONS_COMMUNAUTAIRES

menace pour l'Union³⁹, augmentant le risque du scénario 2, ou empêchant les pays volontaires d'aller vers le scénario 3.

4.5. Le succès de la Conférence sur l'avenir de l'Europe à dessiner une Europe plus proche du citoyen

Par la signature des présidents des trois institutions européennes (Conseil, Commission, Parlement), le 10 mars 2021, d'une déclaration commune⁴⁰ qui en dessine les contours et les objectifs, la "Conférence sur l'avenir de l'Europe" est désormais sur les rails. L'objectif affirmé de cette conférence est de réconcilier le citoyen avec L'Union européenne en l'invitant à réfléchir sur les enjeux actuels de cette dernière et à son avenir.

Comme le mentionne la déclaration commune : *"La conférence sur l'avenir de l'Europe ouvrira un nouvel espace de débat avec les citoyens, permettant d'examiner les priorités et les défis auxquels elle est confrontée"*. Concrètement, de multiples événements et débats seront organisés dans toute l'Union, à différents niveaux, européen, national, transnational ou régional, où seront réunis citoyens, sociétés civiles et les "parties prenantes". Chaque État membre, Région ou institution pourra organiser des événements selon ses spécificités. Les institutions européennes constitueront, quant à elles, des panels de citoyens européens et les feront débattre ou les consulteront.

Ces consultations doivent aboutir à des recommandations et conclusions approuvées par une assemblée plénière. Aux différentes institutions européennes d'en donner suite dans les politiques menées par l'Union, et même dans le fonctionnement de l'UE, ce qui pourrait même déboucher sur un nouveau traité.

Les sujets que la déclaration propose que la convention aborde recouvrent bien entendu les sujets brûlants actuels : la lutte contre le changement climatique, les défis environnementaux, l'équité sociale, la transformation numérique, les défis migratoires, la sécurité, les droits et valeurs européens (y compris l'État de droit), les fondements démocratiques de l'Union et la manière de renforcer les processus démocratiques régissant l'Union européenne. Mais la liste n'est pas exhaustive, tout sujet peut être proposé en toute liberté.

La réussite de la Convention sur l'avenir de l'Europe est un grand enjeu, si pas l'enjeu majeur pour l'avenir de l'Union européenne. Sans une nouvelle adhésion citoyenne au projet européen, ce dernier risque bien de s'enliser, voire de régresser sous les coups de boutoir des activistes anti-européens, peu contrôlés par l'indifférence générale de l'opinion publique, peut-être même inconsciemment satisfaite de la remise en cause des lourdeurs de l'UE.

³⁹https://www.researchgate.net/publication/38100776_PROBLEMES_SPECIFIQUES_CONCERNANT_LES_RELATIONS_ENTRE_LES_INSTITUTIONS_COMMUNAUTAIRES

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/fr - declaration_commune_sur_la_conference_sur_l.pdf

5. Conclusion : le pire ennemi de l'Europe

Au lendemain du référendum britannique en faveur du Brexit, l'Union européenne est en état de choc : le retrait du Royaume-Uni va-t-il entraîner d'autres défections ou du moins va-t-il encourager les forces anti-européennes présentes dans de nombreux pays, y compris dans les pays fondateurs comme l'Italie et la France ? Au bout de la procédure du Brexit, on constate que c'est l'inverse qui s'est produit : les États-membres sont restés unis dans les négociations, ne cédant rien ou presque, tandis que les voix anti-européennes se sont faites murmures, au point qu'en Italie, le mouvement anti-européen 5 étoiles a adoubé le Gouvernement d'un ancien gouverneur de la BCE, Mario Draghi⁴¹.

De même la crise sanitaire avait mal commencé pour la solidité de l'Union, chacun pour soi dans la course aux masques et au matériel médical, les frontières qui se referment, l'espace Schengen qui est remis en cause. Mais le mouvement s'inverse au plus fort de la crise. Les États membres s'accordent sur un plan de relance et surtout sur un emprunt commun, longtemps une ligne rouge pour de nombreux pays, y compris l'Allemagne⁴². Ces mêmes États membres s'accordent aussi sur un achat commun des vaccins, confiant la mission à la Commission européenne.

Sans nul doute, l'UE est sortie plutôt renforcée de ces deux crises⁴³, comme cela avait déjà été le cas lors de la crise financière et des finances publiques entre 2008 et 2014.

Tout n'est pas acquis pour autant, comme toujours dans l'histoire de l'Europe. De grands défis - la politique de migration, le renforcement des frontières extérieures, la fragilité de l'État de droit, l'Europe sociale en panne, le renforcement de l'UEM - attendent les dirigeants européens.

Mais le pire ennemi de l'Europe, c'est elle-même, et notamment une construction institutionnelle devenue inadéquate au regard de l'ampleur du projet : trois institutions à pouvoir égal qui se regardent en chiens de faïence, un nombre de commissaires pléthorique, la règle de l'unanimité dans certains domaines qui bloquent les meilleures volontés. Une réforme des institutions n'est pas à l'ordre du jour, c'est pourtant un impératif qui se fera de plus en plus pressant au cours des prochaines années⁴⁴.

Peut-être sera-ce une des conclusions de la "Conférence pour l'avenir de l'Europe" qui s'ouvre en mai 2021. C'est un rendez-vous important que l'UE se fixe à elle-même. Cette large consultation permettra peut-être à l'Union de se régénérer, d'y trouver la confiance en elle-même qui lui manque souvent, en même temps que de se réconcilier avec ses citoyens et l'opinion publique. Il faudra suivre de près les travaux de cette conférence. Le devenir de l'Union européenne s'y jouera pour une bonne part.

⁴¹ <https://plus.lesoir.be/354687/article/2021-02-11/italie-le-mouvement-5-etoiles-dit-oui-mario-draghi>

⁴² https://www.lemonde.fr/international/article/2020/07/21/un-emprunt-de-750-milliards-d-euros-et-une-solidarite-difficilement-forgee-les-europeens-s-accordent-sur-un-plan-de-relance-historique_6046802_3210.html

⁴³ https://www.lemonde.fr/international/article/2020/12/31/luuk-van-middelaar-l-europe-va-mieux_6064922_3210.html

⁴⁴ <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0463-reformer-l-union-europeenne-un-imperatif-politique-et-democratique>