

Depuis quelques années, l'Union Européenne voit s'amonceler défis et menaces de toute nature, intérieurs aussi bien qu'extérieurs, en apparence sectoriels mais qui, s'additionnant les uns et les autres, acquièrent la dimension d'enjeux globaux qu'elle peine à maîtriser, plongeant l'idée européenne dans un état de marasme, si ce n'est de crise. Dans une première partie, le présent ouvrage passe en revue un certain nombre de ces défis et de ces menaces : le basculement de l'Italie dans l'euroscepticisme, l'état des relations franco-allemandes ou celui des relations euro-méditerranéennes, l'attitude face à l'unilatéralisme américain notamment sur la question iranienne, la gouvernance de la zone euro... La deuxième partie relate quelques initiatives récentes, provenant le plus souvent du Président Macron, pour essayer de relancer la machine européenne. Enfin, la dernière partie, ayant les prochaines élections européennes de mai 2019 en point de mire, esquisse plusieurs réflexions et propositions tendant à renouer avec les citoyens et trouver des solutions concrètes à ce problème du déficit démocratique si souvent reproché à l'intégration européenne. Le livre se termine par un « Appel » lancé solennellement aux dirigeants et citoyens de l'Union.

L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE  
Défis et initiatives

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

## L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

Défis et initiatives

Éd.  
JEAN-MARC AYRAULT  
DUSAN SIDJANSKI  
FRANÇOIS SAINT-OUEN

ISBN 978-2-8399-2581-5



CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI  
EN ÉTUDES EUROPÉENNES

GLOBAL STUDIES  
INSTITUTE



UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE

*Impressum*  
*Centre d'impression*  
*de l'Université de Genève*  
*décembre 2018*

# **L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE**

**PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES**

**Titres déjà parus dans cette collection**

**1**

**Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne – Union of Values ? Implementing the values and principles of the European Union (2018)**

Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, Constantin Stephanou (éd.)

**2**

**Europe's Existential Crisis (2018)**

Dusan Sidjanski

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES  
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

3

## **L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **Défis et initiatives**

édité par  
JEAN-MARC AYRAULT  
DUSAN SIDJANSKI  
FRANÇOIS SAINT-OUEN



## Avant-propos

Cet ouvrage rassemble les contributions qui ont été présentées lors du deuxième colloque organisé à l'Université de Genève, le 1<sup>er</sup> juin 2018, par le « Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes », créé au sein de cette même Université en octobre 2016 et domicilié depuis lors au *Global Studies Institute*.

Ce Centre à vocation interdisciplinaire s'attache à réunir tant des praticiens que des académiques autour d'enjeux contemporains liés à la construction de l'Europe, et plus particulièrement à l'Union Européenne. Lors de l'année académique 2017-2018, il a accueilli comme professeur invité l'ancien Premier Ministre français Jean-Marc Ayrault, co-éditeur de cet ouvrage. Il offre aussi à des doctorants et post-doctorants la possibilité d'approfondir leurs recherches. À présent il en accueille trois, qui mènent des travaux sur la gouvernance de la zone euro, sur le rôle d'Internet dans les débats climatiques et environnementaux, sur la possibilité d'instaurer un dialogue des cultures à l'échelle de la Méditerranée.

On connaît la phrase qui ouvre le fameux Message aux Européens du Congrès de La Haye de mai 1948, au sortir de la guerre : « L'Europe est menacée, l'Europe est divisée, et la plus grande menace vient de ses divisions » (Denis de Rougemont). Certes, nous ne sommes plus en 1948 et l'Europe doit faire face à d'autres menaces, peut-être aussi graves, tandis que les divisions perdurent, fût-ce sous d'autres formes...

Tel a donc été le souhait des organisateurs : mieux mesurer l'ampleur des défis et menaces qui prennent aujourd'hui un tour global, identifier les initiatives porteuses d'avenir à la fois sur le plan des institutions et des citoyens, trop souvent oubliés dans les faits, tout comme l'Europe politique... Or, pourra-t-on prétendre voir éclore un jour des citoyens européens s'il n'y a pas d'Europe politique ? C'est un débat trop souvent esquivé, mais néanmoins vital.

Certes, le pire n'est jamais certain, mais on voit bien que tout s'amoncelle : basculement de l'Italie dans l'euroscepticisme, état compliqué des relations franco-allemandes, fossé Est/Ouest et probablement Nord/Sud, désamour des peuples et attrait pour le national-populisme, remise en question de valeurs qu'on croyait acquises, crise migratoire, doute sur l'identité européenne, fragilité de la zone euro et de sa gouvernance, impuissance à créer un authentique espace euro-méditerranéen, montée de l'unilatéralisme américain dans le monde, interrogations diverses sur la sécurité, menace et poids psychologique du terrorisme... On le constate : la liste est longue, et celle qui précède est sûrement incomplète !

En outre, à ces menaces s'ajoute le poids de nombreux défis, tels que les GAFAM, la numérisation, l'intelligence artificielle, le climat et l'environnement, le choc des cultures. Dans l'Union Européenne, ces menaces et défis entrent en

interaction simultanée depuis la crise de 2008 : on est passé ainsi d'un processus d'engrenages positifs (spillover) à des jeux d'engrenages négatifs (spillover). Le temps joue contre l'Europe, à moins d'un sursaut rapide et énergique.

L'heure devient grave au fur et à mesure qu'elle avance, et le surplace n'est plus une solution. C'est pourquoi cet ouvrage se termine par un solennel « Appel aux dirigeants et citoyens européens », en espérant que les prochaines élections européennes de mai 2019 seront l'occasion de réveiller les consciences. Elles agiront en tout cas comme un révélateur.

Jean-Marc Ayrault  
Prof. Dusan Sidjanski  
Dr. François Saint-Ouen

# Introduction

## Les crises et l'Europe en manque d'Union politique

Dusan Sidjanski<sup>1</sup>

À l'issue de ce qu'on a appelé "la première guerre civile européenne" devenue mondiale, un fait majeur a retenu mon attention, à savoir : les projets et les idées d'union européenne basculent dans l'action politique. L'Union paneuropéenne de Richard Coudenhove-Kalergi créée en 1923 diffuse son Manifeste et organise son Congrès de Vienne en présence de 2000 participants venus de 24 États ; le « Mémoire sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne » présenté par Aristide Briand à la SDN en mai 1930 arrive tard et se heurte à un faisceau d'obstacles : mentionnons la mort de Stresemann ou la grande crise de 1929/30 qui contribue à l'accession de Hitler au pouvoir en Allemagne. Du grand Projet fédéral de Briand, il ne reste que des idées-forces et le vocabulaire européen véhiculé par les gouvernements et élus démocratiques. Par comparaison avec la situation présente, l'on s'aperçoit que la montée de Mussolini et puis la conquête de l'Allemagne par la voie de l'élection d'Hitler s'accomplissent à travers la mobilisation de masses de mécontents dans une situation de crise extrême. Une distinction pourtant doit être faite avec le présent : aujourd'hui certains États membres cherchent à se protéger en se repliant sur eux-mêmes, alors que dans le passé Hitler se lançait à la conquête de l'Europe dans l'intention d'imposer à des peuples inférieurs son hégémonie par la guerre. C'est une leçon à retenir dans un monde déstabilisé par le Président Trump et son populisme à l'américaine.

La "deuxième guerre idéologique européenne" devenue mondiale, avec sa séquelle d'épurations ethniques, voit une guerre atroce et sans merci entre totalitarisme et démocratie alliée de circonstance avec l'Union soviétique. À ce combat vital prennent part les mouvements de résistance de citoyens qui se réclament de la liberté, de la démocratie et, fait insigne, de la future fédération et citoyenneté européennes. Dès la fin de la guerre, on assiste à l'éclosion de mouvements européens à vocation supranationale et pluripartite, telle l'Union européenne des fédéralistes (UEF), accompagnés de mouvements partisans tels

---

<sup>1</sup> Je remercie Patricia van Gene-Saillet, Clara Commeau et Miquel Vidal Bover qui ont contribué à la mise au point de cet ouvrage.

que le Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe, sans oublier les démocrates-chrétiens et les libéraux. Ainsi, contre les idées reçues, l'Union s'est d'abord construite d'en bas, par des vagues de citoyens amenées par des leaders et penseurs européens. Dans cette perspective, l'UEF organisa le Congrès de Montreux de 1947 sur l'idée et le projet fédéralistes développés par Denis de Rougemont et Maurice Allais. Cette première initiative fut suivie, en 1948, du Congrès de La Haye en 1948 présidé par Churchill et inspiré par Denis de Rougemont. Il réunit environ mille délégués venant de tous les horizons qui approuvèrent une sorte de Manifeste européen sur les institutions démocratiques et les droits de l'homme. Le Congrès fonda le « Mouvement européen » et appela à la création du Conseil de l'Europe, du Collège de Bruges et du Centre européen de la culture.

Ces poussées de mouvements de citoyens et de leurs représentants favorables à une Union Européenne garantissant la paix, la liberté et la démocratie, facilitèrent le revirement de la politique de la France, laquelle tendit la main à l'Allemagne en proposant en 1950 le Plan Schuman que Jean Monnet transforma en Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. La finalité affirmée clairement était la création d'une « Fédération européenne » dont la construction progressive devait suivre la stratégie de Jean Monnet ; à savoir un processus d'intégration secteur après secteur supposé conduire automatiquement à l'union politique qui devait donner forme à cette « Fédération européenne ». Cet élan initial fut accompagné par des projets politiques, dont celui de la Communauté Européenne de Défense (CED). Conformément à la logique démocratique, la défense européenne était destinée à s'inscrire dans une « Communauté politique européenne » élaborée par une Assemblée *ad hoc* en 1953. Cette démarche témoignait d'un souci d'assurer, en matière de défense, le rôle de la politique étrangère et du contrôle démocratique. Mais l'échec de la CED sonna par voie de conséquence le glas de l'Union politique ; on s'engagea alors à faire survivre et progresser une Communauté économique, donc amputée de sa dimension politique.

Après le deuil de l'Union politique, la création de la Communauté Économique Européenne (Rome, 1957) insuffla un nouvel élan à l'Europe des Six. Dès lors, la démarche globale et politique devint taboue. De surcroît, la poursuite de l'intégration macroéconomique et les crises sectorielles contribuèrent à accroître la distance entre les institutions européennes et les peuples, clivage qui s'est approfondi du fait d'une avalanche de règlements et directives inaccessibles aux citoyens moyens. Le fossé entre dirigeants et citoyens se creusait ainsi avec le temps. Les ponts qui persistent et se développèrent avec l'accroissement du «pouvoir économique» européen consistaient dans la médiatisation et la partici-

pation d'acteurs économiques et sociaux par l'intermédiaire de groupes d'intérêt. À mesure que le pouvoir économique s'affirmait, le réseau de ces groupes tendait à s'étendre.

À présent, les groupes de pression et les lobbyistes forment un tissu dense dans l'Union Européenne. Dans la même perspective, notre hypothèse prévoyait à l'époque un accroissement de la participation électorale parallèlement au développement des pouvoirs du Parlement européen élu. Mais cette hypothèse fut démentie par la baisse de la participation électorale, en dépit du pouvoir accru du Parlement européen, devenu co-législateur avec le Conseil sur initiative de la Commission. La crise grave qui menace aujourd'hui la survie de l'UE, jointe à la campagne européenne qui s'annonce très vive, incitera-t-elle les citoyens à prendre une part plus active aux élections européennes en mai, en raison de nombreux enjeux vitaux ?

L'aventure des projets d'Europe politique a subi un coup d'arrêt en 2005 avec le rejet du texte constitutionnel par référendum dans deux des États fondateurs, la France et les Pays-Bas. Les remarques suivantes me viennent à l'esprit. La Convention chargée d'élaborer ce texte innovait en regard des conférences intergouvernementales précédentes. Elle se présentait comme une "mini-constituante" présidée par Valéry Giscard d'Estaing et, dans l'ensemble, représentative. Mais à la surprise générale, le texte constitutionnel européen, contrairement à l'ampleur habituelle des Constitutions, dépassait 300 pages car il incluait l'ensemble des règles, dont celles du marché unique, mais aussi toutes les politiques communes. C'est dire qu'il était illisible pour la grande majorité des citoyens. Alors que normalement ces règles et ces politiques communes auraient dû être susceptibles de changements, en les incluant dans la « Constitution », on les figeait. C'était le principal argument de Laurent Fabius que, par ailleurs, je partageais sans pour autant approuver un vote de rejet. À mon avis, tout texte constitutionnel européen mériterait d'être soumis à un « référendum européen » pour avoir, selon Charles de Gaulle, une légitimité populaire et démocratique. Jamais dans l'histoire des constitutions, qui se caractérisent par leur concision, on n'a vu un texte avec une telle débauche de normes et de lois. Cet échec constitutionnel suscita un sentiment d'impuissance en Europe.

Il a alors fallu quatre années de négociations pour aboutir au traité de Lisbonne, dépourvu de mécanismes anti-crisis, qui est entré en vigueur au moment de la crise financière de 2008 importée des États-Unis. Démunie d'instruments anti-crisis, la Zone euro pilotée par l'Eurogroupe a opté pour l'austérité et contre la solidarité et le recours à des *eurobonds* qui auraient été destinés à financer de "grands travaux" à l'échelle de l'Union. Ces grands projets communs portaient sur les transports, les infrastructures et communications, les recherches et inno-

vations, la science et l'éducation. Leur but était de relancer l'économie, créer de l'emploi et renforcer l'Union face à la globalisation. Cela aurait formé une réponse à la montée de nouvelles puissances dont la Chine, l'Inde, comme au retour de la Russie. Il ne manquait que retrait de l'Amérique de Trump des organisations multilatérales montrant que l'Europe ne peut plus continuer de vivre sous l'aile des États-Unis, mais doit prendre la responsabilité de son destin.

Le remède d'austérité n'a fait qu'accentuer les effets de la crise qui ont frappé les couches les plus fragiles de la population. Crise qui a infligé dix ans de paupérisation au sein de la Zone euro et qui a donné lieu à un constat commun de Merkel et Hollande : la mort de l'euro signifierait la fin de l'Union Européenne. D'où le rapprochement qu'on peut faire avec le cœur humain, lequel, en cessant de battre, condamne à l'arrêt les autres organes. Or, le cœur de l'Union Européenne est l'euro. Ce sera le thème du troisième Colloque du Centre de compétences, qui aura lieu en mars 2019 et s'interrogera sur la survie et l'avenir de la Zone euro.

L'objectif de ce deuxième Colloque, tenu en juin 2018, était de faire un tour d'horizon des problèmes qui s'accumulent autour et dans l'Union Européenne. En commençant par l'Italie, troisième économie de la Zone euro, fondatrice de la Communauté européenne, renommée pour son esprit européen, qui s'est dotée d'un gouvernement eurosceptique, populiste et d'extrême droite. Cette menace interne s'inscrit dans le courant autoritaire initié par la Hongrie d'Orbán et la Pologne de Kaczyński qui semble inspirer d'autres États membres. Or, une des conditions de base de la construction européenne est le respect des valeurs et des principes fondamentaux. En parallèle, le couple franco-allemand vacille devant les initiatives du Président Macron que la Chancelière Merkel hésite à faire siennes. La question-clé demeure de savoir comment mobiliser les citoyens en redonnant un nouvel élan à l'Union. Les conventions citoyennes suffisent-elles à réveiller l'esprit européen des citoyens et de la société civile ? Ne faudrait-il pas apporter des preuves concrètes de la capacité de l'Europe en créant au cœur de l'Union un noyau dynamique fédérateur susceptible de donner l'impulsion au projet du Président Macron de l'Europe souveraine ? Ce pas décisif devrait être accompli en recourant à la « coopération renforcée ». C'est le vœu exprimé par les participants dans leur Appel aux dirigeants et aux citoyens européens.

Parmi les facteurs les plus souvent cités comme causes ou moteurs d'unions et de communautés politiques, figurent les menaces et les défis auxquels l'Union Européenne est confrontée. Or, dans la situation actuelle, nous sommes en face d'une confluence de multiples menaces et défis qui revêtent un caractère simultané et dont la majorité concerne directement les citoyens. Ceux-ci ressentent

encore davantage la distance croissante d'avec les institutions et les dirigeants du fait du mur que forment le volume et le langage spécialisé de la documentation, des rapports et bilans de l'UE. C'est dans cette atmosphère d'incompréhension et d'impuissance que sévit une crise pluriforme, avec ses graves séquelles que les dirigeants à courte vue n'ont pas su prévoir, et encore moins contrecarrer par des mesures efficaces les effets délétères.

Ces diverses facettes de la crise – dont la récession, le chômage, les inégalités accentuées dans une ambiance d'insécurité interne et externe – sont accompagnées de l'émergence de mouvements national-populistes, ou pire, du retour des extrémismes de droite de fraîche et triste mémoire, avec en toile de fond une réémergence de la peur devant l'afflux de migrants porteurs d'autres cultures, qui menaceraient notre identité et notre confort. Cette question des migrations a une portée symbolique et surtout affective qui concerne toutes les catégories sociales. Le cas de l'Italie est parlant : la conquête du pouvoir par la Lega, un parti d'extrême droite, en coalition avec un mouvement populiste, M5Stelle, de natures différentes mais réunis au nom de la lutte contre l'élite dirigeante, contre les migrants et contre l'Europe.

Une analyse spectrale du faisceau de menaces et de défis et une recherche des causes expliqueraient la dégradation des conditions au sein de l'Union et de la Zone euro. Certes il en ressortirait une unité des 27 à propos du Brexit, mais pour le reste la désintégration est à l'œuvre, preuve que le processus est réversible et que le temps joue contre l'Union. En témoignent les difficultés conjoncturelles du couple franco-allemand, dues en grande partie à la situation en Allemagne, les clivages marqués Est-Ouest, Nord-Sud, les dérives autoritaires et populistes et le manque flagrant de respect des valeurs et de l'esprit de solidarité européens. Ainsi, il faut bien admettre que la stratégie de Jean Monnet d'intégration secteur après secteur, qui devait conduire automatiquement à l'union politique, n'est plus actuelle.

À l'évidence, tant l'euro, l'union monétaire que les problèmes de sécurité et de défense intimement liés à des questions de relations extérieures ainsi que la question des migrants font appel à des pouvoirs souverains dont l'Union n'est que faiblement dotée. C'est un rappel brutal de cette "maladie infantile" ou "péché originel" qui a vu la Communauté européenne, avec l'échec de la CED, amputée de la dimension politique globale, à savoir des pouvoirs souverains. La crise, devenue globale malgré les replâtrages, a dévoilé ce manque vital, recouvert jusqu'à l'éclatement de la crise par les progrès institutionnels et économiques. L'arrêt des progrès institutionnels est intervenu lors de l'élargissement à dix nouveaux membres, qui a été effectué en 2004 sans l'approfondissement préalable comme prévu. Quant aux lacunes et aux carences en pouvoirs réga-

liens, longtemps voilées par le confort de sécurité assuré par l'OTAN sous le leadership des États-Unis, elles firent irruption aux yeux de tous au moment de la crise globale, des tensions avec la Russie et de la déstabilisation mondiale imposée unilatéralement par Trump à ses rivaux comme à ses alliés de l'OTAN.

Le diagnostic général portant sur la crise qui dure est lourdement ressenti par les couches fragiles de la population, de même que par les classes moyennes qui toutes ont été mises à contribution dès le début, lors du sauvetage des banques ! Cette fois-ci, l'impact négatif a touché directement les dirigeants et bien plus encore les citoyens. Des citoyens dont les couches larges ont été exposées sans ménagement à la politique d'austérité. Aussi la Grèce, qui ne représente que 2% du PNB de la Zone euro, a-t-elle perdu 28% de sa richesse nationale, et cette situation a amené au pouvoir un gouvernement dit de gauche, qui contrairement à ses engagements a suivi la politique dictée par l'Eurogroupe. Les promesses de l'Europe unie, qui ont fait naître des espoirs, se sont transformées en sacrifices exigés des Européens. La crise financière a été transformée en crise globale sous l'effet de l'austérité et des menaces intérieures et extérieures dans un contexte de guerre commerciale, de tensions mondiales et de relance de la course aux armements.

On peut y voir une série de signes prémonitoires d'une possible inflammation générale. En effet, une deuxième caractéristique de la crise de l'UE est la simultanéité de plusieurs crises qui frappent brutalement les pays et les citoyens, crises où se conjuguent menaces et défis qui, pour pouvoir y répondre, réclament de faire appel à des pouvoirs régaliens qui forment une constellation incluant les matières principales de la souveraineté. Devant cette situation paradoxale où la première puissance commerciale et économique qu'est l'Union Européenne est privée de l'essentiel des pouvoirs souverains, à l'instar de l'Allemagne l'Union Européenne est condamnée à demeurer un nain politique si elle ne se dote pas de tous les attributs de souveraineté et d'une vision globale.

En plus de son « pouvoir doux », elle se doit de devenir sans délai une Europe souveraine et solidaire. C'est aussi la stratégie proposée par le Président Macron. Au lieu de procéder secteur après secteur, il s'agirait de renverser la perspective en forgeant en urgence un noyau, un cœur politique fédérateur pour répondre aux menaces et insuffler l'élan vital à l'Union dans son ensemble. Faire battre avec vigueur le cœur de l'Union est essentiel. De même, avant de convoquer de larges « conventions démocratiques », faut-il apporter la preuve concrète de la capacité de l'Union dans une série de domaines de politique intérieure et extérieure dépassant la capacité des États membres pris séparément.

Les circonstances forcent l'Union à reprendre son destin en main tout en retrouvant son rôle indépendant dans la nouvelle constellation des puissances mondiales et de leurs leaders. C'est l'essence de l'ambition ardente du Président Macron. Il ne me reste qu'à vous inviter à contribuer par vos réflexions et vos propositions à la réalisation de ce Grand Projet européen.



## **Menaces et défis**



## L'Italie, de l'euro-optimisme vers l'euro-scepticisme ?

Sandro Gozi

*Pourquoi le peuple italien, traditionnellement le plus euro-enthousiaste, a-t-il pu être déçu par la construction européenne au point de figurer aujourd'hui parmi les plus eurosceptiques ? Il est tenté d'y répondre en insistant combien, durant les vingt dernières années, et singulièrement depuis la crise financière et la crise migratoire, l'Union Européenne est apparue, en raison de son manque de solidarité s'ajoutant à l'imposition de lourdes mesures d'austérité, comme porteuse de contraintes pour l'Italie, et non plus comme auparavant, comme un multiplicateur d'opportunités pour le pays.*

Pour essayer d'expliquer ce qui se passe en Italie et de comprendre ce que pourrait être le rôle de la nouvelle Italie en Europe, je crois qu'il faut faire un pas en arrière et partir de « l'euro-optimisme », de « l'euro-enthousiasme » italien initial, pour comprendre pourquoi et comment, aujourd'hui, l'Italie est devenue eurosceptique.

Il est bien connu que traditionnellement l'Italie a régulièrement été le pays le plus euro-enthousiaste. C'est elle qui a adhéré avec le plus de ferveur et de conviction à l'idéal européen. Je peux rappeler le rôle de quelques pères fondateurs, comme Altiero Spinelli ou Alcide de Gasperi, et souligner que, pendant longtemps, l'adhésion de la majorité des Italiens à l'intégration européenne n'a jamais été mise en question. Donc, pas de vrais débats sur les questions européennes, finalement parce que l'adhésion européenne était tellement partagée et qu'il n'y a jamais eu de vraie controverse sur ce sujet entre les forces politiques, dans le sens où il n'y avait guère en Italie de forces politiques qui remettaient en question le marché commun, le marché unique, et même l'adoption du traité de Maastricht.

Pourquoi y avait-il une large adhésion et pas de véritable débat ? À quelques nuances près, tous étaient très pro-européens. Du point de vue des facteurs historiques, avec la sortie du fascisme et de la Seconde Guerre mondiale, le choix constitutionnel de la République italienne a été dès le départ lié à un choix européen et à un choix pour le multilatéralisme et pour le supranational. L'article 11 de la Constitution italienne dit que l'Italie renonce à des parties de sa souveraineté nationale à la faveur d'organisations plus larges qui doivent assurer la paix entre les peuples. Donc il y avait un choix constitutionnel clair qui allait évidemment tout d'abord dans la direction du choix européen.

La deuxième raison était la recherche d'un facteur de modernisation pour l'Italie qui sortait de la guerre, et aussi après le boom économique des années

soixante. L'Europe a toujours représenté sans doute un facteur de modernisation économique et sociale du pays, un véritable multiplicateur d'opportunités.

Le rôle de l'Europe est un thème sur lequel il faut réfléchir en ces termes : comment revenir à sa perception en tant que multiplicateur d'opportunités et non pas de contraintes, comme cela a été le cas autrefois ?

On sentait aussi à l'époque le besoin de contraintes extérieures. L'Europe était vue comme un outil pour imposer des contraintes extérieures, surtout par les citoyens dans les années 1980 qui n'avaient pas confiance dans l'élite politique italienne, donc qui voyaient les contraintes européennes comme un bon instrument pour limiter les dégâts, les contrôler ou les confier à une autre dimension, une dimension supranationale.

Les grands corps de l'État, notamment dans les années 1980, s'inscrivaient dans le choix européen et la préparation du choix de l'union monétaire, avec les rapports de Jacques Delors et de Tommaso Padoa-Schioppa qui était Directeur général de l'économie et des finances de la Communauté Européenne et un des auteurs avec Delors du rapport qui a amené l'euro et l'Union monétaire. Ce grand commis de l'État voyait le choix européen comme une façon de contrôler une politique de clientèle qui a fait énormément augmenter la dépense publique en Italie dans les années 1980. C'était donc également un outil de contrainte dans la relation de bras de fer entre une bonne partie de la classe politique et les grands corps de l'État.

Finalement, c'était aussi un choix de conviction politique forte et répandue. Imaginez aujourd'hui un Premier Ministre en Europe demander une contribution fiscale exceptionnelle pour adhérer à un objectif européen ! C'est pourtant ce qui s'est passé en Italie en 1997, où on a demandé un petit prêt à chaque contribuable italien pour remplir pleinement les critères qui étaient nécessaires pour que l'Italie puisse adhérer à l'UEM. Une taxe pour l'Europe ! Aujourd'hui évidemment, vous seriez voué au suicide, vous seriez un kamikaze si vous demandiez une taxe pour atteindre un objectif européen mais c'est ce qui s'est passé en 1997 avec le Gouvernement Prodi. C'était donc un contexte qui explique en bonne partie cet enthousiasme pro-européen.

Au début des années 2000, on enregistre de grands moments de changements, que ce soit en termes de choix de l'Europe et de grandes questions qui se posent à l'Europe. La première question a été celle de l'élargissement. Et on constate que les effets de l'élargissement n'ont pas été aussi consensuels en Italie. D'un côté les petites et moyennes entreprises italiennes en ont énormément bénéficié ; ce sont notamment des entreprises qui se situent dans le Centre et le Nord et le Nord-Est de l'Italie. Là où aujourd'hui le souverainisme de la Lega a fait les meilleurs scores. Il y avait aussi un avantage géopolitique, parce que l'Italie retrouvait un espace commercial et une influence politique qu'elle avait perdus avec la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide ; dans les années 1930, la Banque commerciale de Trieste avait 50% de ses activités en Italie et 50% de ses activités dans les Balkans et dans l'Europe orientale. Donc on re-

trouvait un espace qui était auparavant naturel et ce sont sans doute les aspects positifs de l'élargissement ; mais il signifiait aussi une concurrence perçue comme déloyale entre travailleurs. Entre camionneurs notamment. Cela est apparu comme un des thèmes fondamentaux, lorsque des gens viennent soudain prêter service dans les transports, à des conditions qui ne sont pas les mêmes. Voilà qui a alimenté un débat énorme sur les travailleurs détachés. Donc, nouvelles opportunités avec l'élargissement, mais aussi concurrence déloyale.

Deuxième événement qui va changer la donne en Italie : le double non des Français et des Néerlandais au Traité constitutionnel en 2005. D'un côté les Européens se sont demandés : est-ce que notre rêve va vraiment se réaliser, ou est-ce que notre rêve d'une Europe citoyenne, politique, démocratique, constitutionnelle a subi un coup d'arrêt fondamental par le non de la France ? D'autres, devenus plus sceptiques, ont pensé que c'était devenu possible de dire non à l'Europe, qu'il y avait des alternatives. Si les Français disent non à l'Europe, pourquoi devrions-nous continuer à être « de bons élèves » ? Voilà pour la deuxième phase.

La troisième phase a été plus dévastatrice : c'est la crise financière de 2008 qui devient économique, et qui en Europe devient une crise sociale et politique.

Pourquoi ? Parce que l'Europe est apparue comme un multiplicateur d'opportunités mais aussi de contraintes et de solutions qui n'étaient pas perçues comme adaptées à l'économie italienne.

Le sentiment anti-Bruxelles et anti-Berlin était dû au fait que d'un côté, dans cette crise financière, l'Italie évidemment participait au sauvetage des autres pays, notamment au programme de redressement financier de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne. L'UE ne soumettait pas certes pas l'Italie à un programme d'assistance financière, mais introduisait toutefois des mesures d'austérité extrêmement dures, avec notamment Mario Monti, qui auront des effets sociaux très négatifs et qui sont présentées par Mario Monti comme nécessaires pour préserver notre choix européen. Donc l'Europe devint une contrainte extérieure négative et non plus vertueuse. Et cela a ouvert la voie à la relance de la Lega et à la percée du Mouvement 5 Étoiles qui va miser sur la lutte contre la corruption et la lutte contre l'austérité. On peut dire qu'un des « meilleurs « alliés » de Grillo en Italie a été Wolfgang Schäuble et son approche dogmatique, notamment en économie... C'est ce qui explique ce sentiment anti-allemand, sûrement injuste et que je regrette, qui caractérise aussi le nouveau Gouvernement italien arrivé au pouvoir un peu avant l'été 2018.

Quatrième vague qui transforma définitivement l'Italie d'un pays euro-optimiste en un pays au minimum « euro-déçu » : la crise migratoire. Elle se déclenche tout de suite après les effets socio-négatifs de la crise financière. Au début, elle voit l'Italie essayer de faire face toute seule dans la Méditerranée à des flux migratoires très importants, migrants économiques et demandeurs d'asile irréguliers. Il est impossible de trouver une solution si on fait une distinction unique-

ment juridique entre les demandeurs d'asile et les migrants économiques. C'est un point sur lequel nous devons travailler beaucoup plus, avec nos amis français aussi. Car la clé du problème va bien au-delà de la question du statut. C'est un problème à gérer qui dépasse la question de Dublin, du droit d'asile. Mais dans la Méditerranée, voilà l'Italie seule à gérer un flux énorme qui ne la concerne pas uniquement ; car les migrants veulent aller au Royaume-Uni, en France, aux Pays-Bas, en Allemagne. Donc, après la crise financière, après avoir payé pour le sauvetage des autres pays et, à leurs yeux, avoir excessivement souffert d'un point de vue social des coupes budgétaires jugées nécessaires pour endiguer la crise financière, les Italiens ont demandé un effort de solidarité à l'UE et se sont retrouvés isolés, seuls, abandonnés par l'indifférence et l'égoïsme de leurs partenaires européens. Je ne dis pas que tout s'est passé exactement comme ça, mais j'aimerais vous aider à comprendre comment, à cause de cela, l'opinion publique est devenue euro-sceptique.

Donc, la question qui est posée par de nombreux Italiens est devenue : l'Europe aujourd'hui, à quoi ça sert? Elle arrive en retard sur le terrorisme ; elle est désarmée face à l'immigration ; elle génère une concurrence déloyale à cause de l'élargissement et ne nous protège pas assez contre la concurrence déloyale de la Chine ou des autres pays émergents en Asie ; elle nous impose des contraintes nous empêchant de protéger nos produits « made in Italy ». Donc on ne veut plus d'Europe, ou au moins une Europe pas trop envahissante.

Dernier événement, le Brexit : non seulement c'est possible, comme les Français l'ont fait en 2005, de dire non à l'Europe, mais c'est même possible d'en sortir ! Et si les Britanniques le font, pourquoi ne devrait-on pas le faire nous aussi ? D'où la question, qui est entrée pour la première fois dans le débat, de la possibilité d'envisager une sortie de l'Italie de l'UE. Et les attaques contre Bruxelles ont redoublé, avec le reproche du « deux poids, deux mesures » : ils sont très très tatillons avec l'Italie sur la réduction de la dette et du déficit, mais laissent courir le surplus commercial allemand bien au-delà de ce qui devrait être une des règles à respecter suivant la procédure des équilibres macroéconomiques et financiers. Je me contente de rapporter ce qu'on lit dans les journaux italiens depuis des années.

Le succès du Mouvement 5 Étoiles et de la Lega est dû notamment à ces facteurs. On a aujourd'hui très clairement le thème de la souveraineté, des frontières et de l'immigration au centre du débat italien, avec au-delà toute une série de questions qui se posent. Je vais les mentionner rapidement avant de dire quelques mots sur les risques pour la démocratie libérale avec l'approche qui a précédé la construction du nouveau gouvernement.

Les questions ouvertes sont sans doute comment l'Italie et le nouveau gouvernement vont vivre à la lumière de la construction de notre relation avec l'Europe. Un des points de la campagne électorale de la Lega a été qu'on veut remettre en question la primauté du droit européen sur le droit national.

Deuxième point : est-ce que l'Italie doit rester accrochée à une Europe de Bruxelles, de Paris ou de Berlin, ou est-ce qu'elle ne devrait pas plutôt être à la tête d'une autre Europe, celle d'Orbán et de Kaczyński? C'est le discours de Matteo Salvini, le nouveau Ministre de l'Intérieur. Gioia Meloni, leader d'un autre parti d'extrême droite qui soutient de l'extérieur le nouveau gouvernement, est allé voir Orbán en disant c'est la nouvelle configuration de la politique européenne. Les fondamentaux ne sont pas très différents entre Orbán, Salvini et Meloni.

Troisième point : quel positionnement va adopter l'Italie vis-à-vis de la Zone euro ? Je ne vois pas pourquoi l'Italie, pour répondre à une des questions que le Danemark a soulevées, aurait intérêt à s'opposer à une réforme de la Zone euro si Berlin et Paris se mettent d'accord pour aller de l'avant. Au contraire. Mais je ne vois pas l'Italie y jouer un rôle actif, je vois l'Italie suivre ; et puis ensuite dire : vous voyez, ça commence à bouger grâce à notre influence !

Concernant d'autres questions à venir, je ne sais pas quelles vont être leurs positions sur l'élargissement. Nous avons été traditionnellement favorables à l'élargissement vers les Balkans. Mais la Lega a été traditionnellement contre cet élargissement. Donc il reste à voir quels compromis le gouvernement italien va adopter vis-à-vis de l'élargissement.

Et la question de l'état de droit à l'intérieur de l'UE ? L'Italie a été au début du processus lancé par un groupe d'États membres sur l'état de droit, et qui a amené ensuite le Conseil « Affaires générales » à discuter chaque mois de la situation en Pologne et à soulever des risques de violations de l'état de droit en Hongrie. Il me semble peu vraisemblable que le nouveau gouvernement veuille poursuivre ce travail que nous avons lancé en 2014, sous la Présidence italienne du Conseil de l'UE, pour les raisons que je viens d'évoquer.

Comment conclure ? Commençons par le style politique. Lors de sa toute première déclaration, le Président du Conseil Giuseppe Conte s'est présenté en avocat, défenseur du peuple. C'est de cette manière que le populisme verbal est entré dans le vocabulaire de la politique officielle et a pollué les bases constitutionnelles de notre pays. Parce qu'un Président du Conseil n'est pas le représentant du peuple ; il est le représentant d'une majorité qui représente une partie du peuple. Car l'opposition, dans une démocratie libérale, représente aussi le peuple. Donc il faudra rester attentif face à cette approche qui fait coïncider la volonté de la majorité avec la volonté de tous.

Deuxième élément : le rôle politique du nouveau Président du Conseil. C'est une personne qui n'a pas de légitimité directe, qui n'a pas été élue, qui n'a pas de poids politique, qui est le mandataire de deux Vice-Présidents du Conseil, Salvini et Di Maio, mais qui va évidemment être la voix et le visage de l'Italie dans une politique européenne et internationale qui désormais se fait de plus en plus entre Premiers Ministres et Chefs d'État. À cet égard, je crois que certains Premiers Ministres voient plus souvent leurs homologues que leurs ministres. Si vous regardez le Traité, le Conseil européen se réunit au moins 2 fois par an ;

en réalité il se réunit 7, 8, 10, 12 fois par an, et il y a également le G7, le G20, etc. Donc quel sera son rôle, et quelle sera sa marge d'action dans un contexte intérieur qui est certainement particulier ?

La fin de l'histoire, c'est qu'il y a beaucoup de points d'interrogation sur la façon dont le nouveau gouvernement va placer l'Italie dans le contexte européen. Il y a urgence pour nous à travailler encore davantage pour un européenisme critique et constructif ; donc, de ce point de vue, la refondation européenne est très urgente. Parler de « réformer » l'Europe ne veut rien dire, il s'agit plutôt de refonder l'Europe pour aller dans la direction indiquée par le Président Macron, et que d'autres aussi ont indiquée, parce que c'est sans doute le *statu quo* qui est le pire ennemi de l'UE aujourd'hui.

## **La relation franco-allemande à fronts renversés au service de la refonte de l'Union Européenne**

Gilbert Casasus

*Éternelle pierre angulaire de la construction européenne, le tandem franco-allemand est dorénavant confronté à de nouveaux défis dans un environnement politique qui ne lui est guère favorable. Longtemps victime de son propre déséquilibre au profit d'une Allemagne en position de force, il n'a pas été en mesure de redéfinir son rôle moteur au sein de l'Union européenne. Face à une RFA dominatrice, la France a dévoilé ses faiblesses au grand jour et a fait preuve d'un suivisme qui ne pouvait que ravir les intérêts allemands. Toutefois, la donne politique semble désormais évoluer dans une tout autre direction. Face à une chancellerie affaiblie, le Président de la République française tente de relancer l'UE. Des réponses allemandes à ses propositions dépend aussi l'avenir de l'Union européenne, où une nouvelle relation franco-allemande à fronts renversés demeure fidèle à son engagement pour faire avancer l'Europe.*

Éternel classique de la politique européenne, la relation franco-allemande demeure primordiale au sein de l'UE. Exemple pour certains, agaçante parce que dominatrice pour d'autres, elle n'a jamais trouvé et ne trouvera jamais sa pareille au sein d'une communauté qui ne peut pas se passer d'elle. Qu'on la sublime ou la déteste, elle ne laisse personne indifférent, car différente par essence des autres partenariats binationaux au sein de l'Europe. À l'origine de la construction européenne, elle a désormais pour mission de redonner à cette même Europe l'esprit de ses origines. Face à un délitement intellectuel d'une Union qui parfois n'est même plus en mesure de faire respecter les valeurs pour lesquelles elle fut créée, le tandem franco-allemand est placé devant une nouvelle responsabilité historique qu'il n'endossera qu'au prix de la fidélité à ses propres principes.

Règle d'or du partenariat franco-allemand, l'équilibre d'action et de décision entre les deux nations constitue une condition *sine qua non* pour la réussite de leur coopération binationale au profit de l'Europe. Initiée par le traité de l'Élysée, conjointement signé par le général de Gaulle et le chancelier Konrad Adenauer le 22 janvier 1963, poursuivie avec succès par les propositions politiques et monétaires du président Valéry Giscard d'Estaing et du chancelier Helmut Schmidt, la relation franco-allemande a connu son apogée à l'heure de François Mitterrand et d'Helmut Kohl. Au-delà de leurs divergences idéologiques, ils avaient parfaitement compris que le succès de leur engagement demeurerait tribu-

taire d'un « donnant-donnant franco-allemand<sup>1</sup> », sans lequel leurs efforts communs seraient irrémédiablement voués à l'échec.

Volontairement ou non passée sous silence, la rupture de l'équilibre franco-allemand a été entérinée lors de l'unification allemande du 3 octobre 1990. Depuis lors, il n'a que rarement été rétabli<sup>2</sup>, car l'Allemagne n'a cessé d'accroître son influence sur la scène internationale et européenne. Pourtant frileuse à avouer sa propre puissance, la République fédérale est devenue la première force européenne. Bien que le sachant, la France ne l'a jamais véritablement admis. Elle s'est recroquevillée sur l'image d'une grandeur perdue, essayant bon an mal an de s'inspirer d'une conception éculée d'une relation franco-allemande dont elle n'a pas voulu se détacher. Pensant à tort que l'Allemagne du 21<sup>e</sup> siècle demeurerait fidèle à celle de l'Allemagne divisée, elle a oublié de développer une nouvelle stratégie binationale qui aurait pu lui conférer certaines marges de manœuvre que, par sa faute et ses omissions, elle n'a pas su exploiter. Reléguée à la place arrière du tandem franco-allemand, la France a perdu de sa splendeur face à son voisin. Victime de la domination allemande, mais aussi de son refus de s'interroger sur elle-même et sur la vision à la fois admirative, jalouse, voire *a contrario* méprisante qu'elle a de la RFA, elle n'a pas analysé les raisons du succès que la RFA a désormais obtenu sur la scène européenne et internationale.

En même temps ou à vrai dire depuis peu de temps, la France semble néanmoins retrouver la place dominante qu'elle avait progressivement délaissée depuis plus d'une dizaine d'années. Profitant de l'affaiblissement et de l'usure politique de la chancelière Angela Merkel et du nouveau dynamisme international du président Emmanuel Macron, elle entend redonner le *la* à une Europe cacophonique, où trop de pays battent, comme bon leur semble, la mesure de la démagogie et du nationalisme. Revenue aujourd'hui au premier plan du volontarisme européen, la France a repris le flambeau de la réforme de l'Europe, sachant fort bien qu'elle aura plus que jamais besoin de l'appui de son partenaire allemand. Celui-ci se montre néanmoins plus prudent, car opposé à toute remise en cause du modèle qui lui a permis de monter sur la plus haute marche du podium européen. Peu partageuse et toujours persuadée « d'avoir raison par

---

<sup>1</sup> L'idée du « donnant-donnant franco-allemand », souvent citée par l'auteur, repose sur le principe d'une aide mutuelle entre la France et l'Allemagne. Dans le cas présent, Helmut Kohl avait accepté de réévaluer en mars 1983 le Deutschmark pour éviter une trop grande dévaluation du franc français, alors que François Mitterrand apportait son soutien au gouvernement de Bonn pour encourager l'installation de fusées américaines, à moyenne portée, Pershing II, sur le sol de la RFA.

<sup>2</sup> Parmi les rares exceptions de rétablissement de l'équilibre franco-allemand, on peut citer les mesures communes adoptées par Jacques Chirac et Gerhard Schröder. Eux, qui avaient connu des périodes de profonde mésentente de 1998 à 2002, se sont retrouvés sur plusieurs dossiers concernant, par exemple, une lecture moins contraignante du « pacte de stabilité », à l'heure où la RFA était « l'enfant malade de l'Europe ».

définition<sup>3</sup> », la RFA est, de ce fait, réticente à plaider pour des réformes dont elle ne serait pas l'auteur. Elle se retrouve ainsi dans une nouvelle position, à « front renversé » à l'égard d'une France beaucoup plus entreprenante. Bien qu'elle ne soit pas prête à lâcher le guidon européen, l'Allemagne est désormais en perte de vitesse, alors que la France essaye de changer de braquet pour ne plus tomber dans ses travers des années 2000. Malgré ses ratés, le moteur franco-allemand paraît ainsi se rééquilibrer, évitant de même de tomber dans ses errements traditionnels. Rien ne l'empêche donc de renouer avec ses beaux jours, à condition toutefois que les deux pays jouent le jeu. Depuis près de quinze années, Paris ne le faisait plus, voire beaucoup plus mal qu'il n'aurait dû le faire. *Quid* maintenant d'une politique allemande prise dans la tourmente des crises intérieures et dans celle d'une Europe où, pour des raisons géostratégiques et économiques, elle éprouve quelques difficultés à se (re)positionner ? Serait-ce aujourd'hui le retour d'une Allemagne plus conciliante pour éviter tout retour en arrière et celui de ses incertitudes légendaires ? À l'heure où sa propre chancelière semble accomplir son mandat de trop, la RFA aurait-elle redécouvert, à son profit, l'importance de la relation franco-allemande ? Rien n'est moins sûr, tant certaines dérives régionalistes, nationalistes et identitaires n'épargnent plus un pays qui avait, plus que d'autres, réussi à vaincre la pire de ses histoires. Néanmoins, accordons-lui la chance qui lui est offerte de servir, une fois de plus, la cause de la construction européenne pour laquelle elle a toujours œuvré. Pour y parvenir, elle aura besoin d'une France égale à elle-même, préservant ainsi le vieil adage que seul un véritable équilibre franco-allemand permet de faire avancer l'Europe.

### **La France : entre suivisme et faiblesse**

La faiblesse de la France ne date pas d'hier. Elle remonte au 29 mai 2005, lorsque près de 55% des Français se sont exprimés par référendum contre le projet de traité constitutionnel pour l'Europe. Événement majeur de l'histoire européenne de la France, il n'a pourtant jamais fait l'objet d'une analyse en profondeur qui aurait permis à ses dirigeants, et autres, de tirer plusieurs enseignements qu'ils ont plus ou moins volontairement refusé de prendre en compte. Les yeux rivés sur l'élection présidentielle de 2007, ils n'avaient pas mesuré la teneur du message adressé par une majorité d'électeurs. Pas forcément hostiles à l'Europe, ceux-ci exprimaient des craintes diffuses et contradictoires qui, malgré la qualité discutable de leurs arguments, avaient pour dénominateur commun une opposition à l'égard d'une construction européenne dont ils ne percevaient

---

<sup>3</sup> Cette expression, dont il est lui-même à l'origine, a souvent été utilisée dans les articles ou interventions orales de l'auteur. Elle ne se veut pas antiallemande, mais résume un état d'esprit de beaucoup d'Allemands pour lesquels il ne peut pas exister d'autre modèle et de façon de procéder que les leurs.

plus l'esprit dans lequel elle s'était construite. Avec pour bouc-émissaire un « plombier polonais » de pure invention, l'Europe s'était élargie trop rapidement à leurs yeux<sup>4</sup>. Par ailleurs, elle avait failli là où elle aurait dû apporter à ses citoyens la protection sociale et le maintien des équilibres sécuritaires qu'une administration américaine, épaulée par plusieurs gouvernements européens, avait considérablement fragilisés<sup>5</sup>. L'UE et la France ne semblaient donc plus faire bon ménage, alors que la nouvelle chancelière allemande, arrivée au pouvoir à l'automne 2005, donnait l'image d'une néolibérale, peu encline à préserver les acquis franco-allemands au sein d'une Europe aux accents de plus en plus atlantistes.

#### *Le suivisme de Nicolas Sarkozy*

Élu en mai 2007 à la présidence de la République française, Nicolas Sarkozy avait pris soin de ne pas accorder trop d'importance à l'Europe durant sa campagne électorale. Sa seule, mais majeure proposition tenait en deux mots, à savoir un « mini-traité », qualifié aussi et plus élégamment de « traité simplifié ». Profitant d'une présidence allemande jusqu'alors sans éclat<sup>6</sup>, Angela Merkel se devait de terminer son mandat à la tête de l'UE par une décision de toute première importance. Grâce à l'appui de Nicolas Sarkozy, trop heureux de réaliser son projet, la chancelière allemande convainquit, à l'occasion du sommet européen de Bruxelles du 21 juin 2007, ses vingt-six autres partenaires de rédiger un nouveau traité. Plus connu sous le nom de « traité de Lisbonne <sup>7</sup> », celui-ci était, à l'exemple de celui de Maastricht, le fruit du partenariat franco-allemand. Mais il n'en avait ni la dimension historique, ni la portée politique. Sparadrap circonstanciel pour faire oublier le projet constitutionnel, il n'a jamais donné à l'Europe l'impulsion qu'elle aurait méritée. Produit aussi d'une relation franco-allemande parée au plus pressé, il n'a guère été en mesure de répondre aux questions,

---

<sup>4</sup> C'est là un point de grande divergence entre les Français et les Allemands. Face à la dialectique entre approfondissement et élargissement de l'Union européenne, la RFA a toujours privilégié l'élargissement, tandis que les Français se sont toujours fait les avocats de l'approfondissement de l'UE.

<sup>5</sup> A ce propos, il convient de rappeler la division de l'Union européenne lors de la guerre en Irak de 2003. Alors que la France de Jacques Chirac et l'Allemagne de Gerhard Schröder s'y étaient opposées, nombre d'autres États européens, dont les nouveaux entrants, avaient soutenu l'intervention américaine. On se souvient aussi du sommet des Açores qui, à l'invitation du Premier ministre portugais de l'époque, José Manuel Barroso, avait réuni le 16 mars George W. Bush, José Maria Aznar et Tony Blair.

<sup>6</sup> On se souvient ici – ou pas - de la « Déclaration de Berlin », parue lors du cinquantième anniversaire de la signature des traités de Rome le 25 mars 2007. Elle n'est pas entrée dans l'histoire, tant elle énonça des banalités, à l'image de la phrase, « *Nous mettons en œuvre nos idéaux communs au sein de l'Union européenne* ».

<sup>7</sup> Le traité de Lisbonne fut signé le 13 décembre 2007 dans la capitale portugaise et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

toujours laissées en suspens, que les électeurs français – et autres européens – avaient posées à leurs dirigeants dès 2005.

L'histoire franco-allemande du tandem « Merkel-Sarkozy » se résume parfois par un néologisme que nombre d'observateurs ont utilisé sous le terme de « Merkozy ». Contraction réussie des deux noms Merkel et Sarkozy, ce nouveau mot du franco-allemand ne concerne que la période comprise entre les élections européennes de 2009 et la défaite électorale de Nicolas Sarkozy du 6 mai 2012. Réunis devant un parterre de jeunes membres de la CDU et de l'UMP le 11 mai 2009 à Berlin, le président de la République et la chancelière y célébrèrent leur entente, annonciatrice du bon score enregistré par ces deux partis lors du scrutin européen du 7 juin de la même année<sup>8</sup>. Ces retrouvailles n'avaient pourtant rien de normal, tant elles furent précédées par des phases de vives tensions entre Paris et Berlin. Celles-ci se manifestèrent notamment à l'occasion du projet français de créer et développer une « Union pour la Méditerranée » (UPM). Fondée le 13 juillet 2008, en droite ligne du « processus de Barcelone » institué quant à lui en 1995, elle avait pour mission de regrouper et parfaire la collaboration de tous les États riverains de la Méditerranée. Chère au cœur du président Sarkozy, l'UPM se heurta immédiatement à l'hostilité de la chancelière. À l'exemple des contacts bilatéraux qu'elle entretenait avec d'autres pays du pourtour méditerranéen, elle a torpillé une idée qui ne s'est alors jamais véritablement concrétisée. L'Allemagne d'Angela Merkel n'en voulait pas et l'Union européenne ne l'a jamais mise en œuvre. C'était là une erreur historique à mettre sur le compte de la RFA, tant l'actualité des années 2010 devait donner raison à l'Élysée. Nicolas Sarkozy avait compris avant l'heure que la Méditerranée allait occuper, entre autres avec la migration et le terrorisme, un rôle de tout premier plan sur la scène internationale et européenne. Quant à Angela Merkel, réélue brillamment en 2009, elle en avait ostensiblement sous-estimé l'importance.

*A contrario*, la chancelière a largement profité de la crise financière et de celle de l'euro pour asseoir la mainmise de l'Allemagne sur l'Union européenne. Bien que critiquée dans son pays et sur sa droite pour « avoir capitulé face à son homologue français »<sup>9</sup> lors de la déclaration commune du Sommet de Deauville du 18 octobre 2010, elle a très rapidement imposé son point de vue à ses autres partenaires européens. Nicolas Sarkozy y compris. S'opposant avec force et détermination à l'instauration des « eurobonds », fixant avec son ministre des Finances Wolfgang Schäuble les règles de fonctionnement du « Fonds européen de stabilité financière » (FESF), remplacé en juillet 2012 par le « Méca-

---

<sup>8</sup> Lors des élections européennes de 2009, l'UMP de Nicolas Sarkozy a obtenu 27, 88% des suffrages exprimés, en augmentation de plus de 11 points en comparaison avec les élections européennes de 2004. Certes en perte de vitesse par rapport à 2004, la CDU/CSU y devança largement ses rivaux lors des européennes de 2009 avec près de 38% des suffrages exprimés.

<sup>9</sup> Ouvrage : Hans Stark, *La Politique internationale de l'Allemagne: Une puissance malgré elle*, Villeneuve d'Ascq, Collection Espaces Politiques, Presses universitaires du Septentrion, 2011, 324 pages, page 265.

nisme européen de stabilité » (MES), elle a dicté la marche à suivre pour sortir la zone euro de la crise la plus grave de son histoire. Avocate sans pardon des cures d'austérité infligées aux pays surendettés, Angela Merkel fut, à la fois, admirée par les États créanciers et détestée par les pays débiteurs. Emblème de « l'Europe de la bière » contre celle « du vin<sup>10</sup> », sinon de l'Europe travailleuse contre celle plus laxiste, elle a entraîné dans sa démarche le président de la République française. À partir de la fin 2010, le chef de l'État français n'a fait que se conformer à ses décisions. N'arrivant que très rarement à infléchir les positions de la chancelière, il jouait les seconds rôles. Ne pouvant plus alors traiter d'égal à égal avec elle, il était de plus en plus devenu tributaire de sa feuille de route. Expression du suivisme de Nicolas Sarkozy face à l'hégémonie d'Angela Merkel, le concept de Merkozy scelle la position d'infériorité dans laquelle le président de la République s'est placé au fur et à mesure de son allégeance à Berlin. Diminué sur le plan intérieur par plusieurs revers électoraux<sup>11</sup>, tenu responsable des mauvais résultats économiques et de ceux enregistrés sur le front du chômage, Nicolas Sarkozy, arrivé au bout de son seul et unique mandat, n'aura pas réussi son épreuve franco-allemande : d'abord abandonné par Angela Merkel à l'occasion du projet de « l'Union pour la Méditerranée », il n'en devint que son second de cordée, assimilant trop souvent les intérêts d'une France en crise à ceux d'une Allemagne florissante et sûre d'elle-même.

#### *La faiblesse de François Hollande*

En sa qualité de candidat socialiste aux élections présidentielles de 2012, François Hollande avait proposé un nouveau traité franco-allemand. Idée au demeurant juste et justifiée, exprimée lors de son discours-programme du Bourget le 22 janvier 2012, le futur président de la République dut rapidement se rendre à l'évidence : Angela Merkel n'en voulait pas !

La relation Hollande-Merkel se résume par ces quelques mots : elle est celle du faible au fort, sans que le faible n'ait su profiter de sa faiblesse pour faire vaciller la position de force de sa partenaire. Mal conseillé ou persuadé à tort que la France se trouvait encore sur le même piédestal que l'Allemagne, le président de la République n'a presque jamais su développer une stratégie, où la France aurait su faire prévaloir ses intérêts. Seulement à deux occasions, il est parvenu à le faire. En premier lieu, lors du Sommet de Minsk en date du 11 février 2015, lorsque François Hollande fut à la baguette pour ébaucher un processus de paix au Donbass. Aux côtés du russe Vladimir Poutine, de l'ukrainien Petro Porochenko et de la chancelière allemande, il a su parfaitement tenir son rôle pour négocier un accord qui, selon ses propres paroles "ne garantit pas un succès

---

<sup>10</sup> Expression souvent employée par François Lenglet, chroniqueur économique de France 2.

<sup>11</sup> En septembre 2011, le Sénat passe pour la première et unique fois durant la V<sup>e</sup> République à gauche.

durable". Quelques mois plus tard, il était également à la manœuvre pour éviter la sortie de la Grèce de la zone euro. C'était là son « objectif <sup>12</sup> » qu'il a pu atteindre au prix de fortes concessions de la part du Premier ministre Alexis Tsipras, mais aussi en assumant à la perfection sa position de médiateur entre Athènes et Berlin. Sur une autre longueur d'onde qu'Angela Merkel, il a fait là preuve d'un rare savoir-faire pour arracher le 13 juillet 2015 un accord dont l'Allemagne ne voulait certainement pas<sup>13</sup>. Sorti vainqueur d'une épreuve de force nullement gagnée d'avance, François Hollande n'a pourtant pas su tirer profit d'une situation qui aurait pu lui conférer d'autres avantages diplomatiques. Par son engagement, il avait pourtant démontré que la France était, par sa position géopolitique, en mesure d'être l'interlocuteur privilégié entre l'Europe du Nord et celle du Sud. A la tête d'un pays à la fois méridional et septentrional, il avait toutes les cartes en main pour renouveler « son exploit » de politique étrangère qu'il avait réalisé 'à la barbe et au nez' de la chancelière. Toutefois, il n'a pas persévéré dans ses efforts, alors que c'était là une chance réelle qu'il n'a pas saisie. A chaque reprise, François Hollande demeura trop modeste pour engranger les bénéfices de ses succès européens. A l'inverse d'une Angela Merkel toujours à l'affût d'une reconnaissance internationale, le président de la République française est resté trop souvent en retrait d'une scène politique dont il maîtrisait certes le fond, mais négligeait la forme.

Cette attitude se reflétait également dans l'importance accordée au cérémonial franco-allemand. Bien qu'indispensable pour se remémorer un passé sanglant et cruel, ce dernier a aussi fait son temps. Le travail de mémoire entre la France et l'Allemagne s'est institutionnalisé, de sorte qu'il a perdu de sa superbe et s'est privé de son pouvoir de transmission critique de l'histoire. Ni Angela Merkel ni François Hollande ne s'en sont aperçus. Dès l'entrée en fonction du président socialiste, les deux dirigeants s'étaient retrouvés le 8 juillet 2012 dans l'enceinte de la cathédrale de Reims pour y honorer la visite que le général de Gaulle et le chancelier Adenauer y avaient effectuée cinquante ans plus tôt. Toutefois, le message n'était plus le même, d'autant que François Hollande, le laïc, s'était là fait prendre au piège de « l'idéologie de la réconciliation<sup>14</sup> ». Celle-ci n'avait déjà que trop influencé une relation binationale en quête d'un renouveau, ce dont le chef de l'État ne semblait visiblement pas avoir conscience. Le faste accordé au

---

<sup>12</sup> [https://www.lemonde.fr/economie/article/2015/07/13/crise-grecque-un-accord-unanime-trouve\\_4681077\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2015/07/13/crise-grecque-un-accord-unanime-trouve_4681077_3234.html), page consultée le 4 juillet 2018.

<sup>13</sup> Il convient d'employer ici le conditionnel, car le gouvernement allemand n'a jamais déclaré officiellement vouloir la sortie de la Grèce de la zone euro. Qu'il l'ait pourtant désirée ne surprendra pas grand monde. C'est du moins l'impression que l'auteur a eue après s'être entretenu à l'époque avec plusieurs officiels et universitaires allemands.

<sup>14</sup> Ce terme fut fréquemment utilisé il y a une vingtaine d'années par plusieurs observateurs critiques de la relation franco-allemande, à l'exemple du Secrétaire général adjoint de l'Office franco-allemand pour la Jeunesse entre 1999 et 2003, le Prof. Michel Cullin.

rituel franco-allemand contrastait alors avec le maigre bilan politique que l'Allemagne et la France ont su présenter durant les années 2012 à 2017. Organisées en grande pompe à Ludwigsburg le 22 septembre 2012 pour célébrer auprès de la jeunesse « l'amitié franco-allemande<sup>15</sup> » ou à Verdun le 29 mai 2016 pour commémorer la bataille du même nom, les manifestations d'apparat servaient à cacher la tiédeur des relations politiques entre les deux États. Ayant la plupart du temps lieu avec des jeunes des deux pays, instrumentalisés en la circonstance et à la perfection par les deux gouvernements, ces cérémonies donnaient une image éculée d'un tandem franco-allemand dont les limites se sont aussi exprimées lors du cinquantième anniversaire du traité de l'Élysée. Au résultat décevant, ce jubilé était au diapason d'une relation en crise qui cherchait en vain un second souffle. Comparée à celle qui dix ans plus tôt avait permis au président Jacques Chirac et au chancelier Gerhard Schröder de redonner espoir à la coopération binationale<sup>16</sup>, ladite « Déclaration de Berlin » en date du 22 janvier 2012 ne dépassa guère le stade des bonnes intentions<sup>17</sup>. Elle insista toutefois sur de nouveaux aspects, tels que le développement durable, l'innovation, « une véritable culture de défense et de sécurité commune en Europe<sup>18</sup> », mais aussi sur « la compétitivité de nos économies » et « la stabilité et la croissance au sein de l'Union économique et monétaire pour l'avenir de nos deux pays et de l'Union européenne...<sup>19</sup> ». Plus proche, par certains aspects, des approches sociales, économiques et monétaires allemandes, le texte du cinquantième anniversaire du traité de l'Élysée reflétait également les disparités binationales auxquelles François Hollande s'est constamment heurté au cours de son quinquennat. Affaibli sur la scène intérieure, ce dernier l'était aussi sur la scène européenne et franco-allemande. Toujours en quête d'une reconnaissance que la chancelière Angela Merkel n'était guère disposée à lui accorder, le président de la République française fut la première victime du déséquilibre

---

<sup>15</sup> Il s'agissait en l'occurrence de fêter le 50<sup>e</sup> anniversaire du discours à la jeunesse allemande que le général de Gaulle avait tenu en son temps le 9 septembre 1962. Jacques Chirac et Helmut Kohl avaient déjà célébré le 25<sup>e</sup> anniversaire cet événement le 19 septembre 1987 à Ludwigsburg. Que ce soit en 1987 avec les deux derniers nommés ou en 2012 avec François Hollande et Angela Merkel, le constat est le même, à savoir que ces discours ne sont pas restés en mémoire, sauf pour utiliser la jeunesse française et allemande à des fins politiques.

<sup>16</sup> « La Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du Traité de l'Élysée », adoptée à Paris le 22 janvier 2003, avait permis aux deux pays de relancer leur coopération, en instaurant notamment de nouveaux instruments de coopération binationaux, comme « le Conseil des ministres franco-allemand », <https://www.france-allemande.fr/Declaration-commune-franco.1128.html>, page consultée le 4 juillet 2018.

<sup>17</sup> Déclaration de Berlin à l'occasion du cinquantième anniversaire du traité de l'Élysée, Berlin, le 22 janvier 2012. <https://ie.ambafrance.org/50eme-anniversaire-du-Traite-de-l-Elysée>, page consultée le 4 juillet 2018.

<sup>18</sup> Point 10 de la présente déclaration, *ibid.*

<sup>19</sup> Point 5 et 6 de la présente déclaration, *ibid.*

franco-allemand qui s'était accru durant son mandat. Ainsi, la relation entre les deux pays connut en ces cinq ans l'une des phases les décevantes de son histoire.

### **Les temps changent, le franco-allemand aussi !**

Ce n'était plus arrivé depuis 2002. En 2017, Français et Allemands devaient, à quelques mois d'intervalle, choisir leurs dirigeants. Comme il y a quinze ans, les élections présidentielles françaises et celles au Bundestag eurent lieu la même année. Le temps écoulé avait certes considérablement modifié le paysage électoral des deux pays, sans pour autant éviter quelques parallèles que non seulement les historiens devraient garder en mémoire. Après un sinistre 21 avril 2002, où Jacques Chirac affronta, quinze jours plus tard, à la surprise et à la honte générales Jean-Marie Le Pen, la France renoua en 2017 avec la présence du Front national au second tour des élections présidentielles. Après le père, la fille se retrouvait en ballottage, certes défavorable, face à Emmanuel Macron. Celui-ci, élu le 7 mai 2017, devenait, à l'âge de 39 ans, le septième président de la V<sup>e</sup> République. Toutefois, près de 34% des électeurs se reportaient sur Marine Le Pen, soit seize points de plus que ce ne fut le cas pour son père en 2002. En RFA, la situation n'était ni semblable, ni comparable. Néanmoins, elle avait aussi réservé son lot de surprises, tant les résultats étaient serrés ou inattendus. Donné perdant encore quelques semaines avant le scrutin du 22 septembre 2002, le chancelier Gerhard Schröder ne devait sa réélection inespérée qu'à une avance de 6 027 voix<sup>20</sup> sur son concurrent de l'époque, soit le Ministre-président de Bavière Edmund Stoiber. En revanche, pour les élections du 24 septembre 2017, la cause paraissait entendue : Angela Merkel serait réélue pour son quatrième mandat. Pourtant, elle ne pouvait pas se réjouir de son score. En perte de vitesse de 8,5 points par rapport à 2013, la CDU/CSU enregistrait le second plus mauvais score de son histoire<sup>21</sup>. C'était là un événement politique d'une portée beaucoup plus considérable que ne l'était l'entrée de l'AfD au Bundestag. Si, pour la première fois depuis les premières élections fédérales du 14 août 1949<sup>22</sup>,

---

<sup>20</sup> Résultat officiel des élections au Bundestag du 22 septembre 2002, in <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/bundestagswahlen/55636/zweitstimmen>, page consultée le 5 juillet 2018.

<sup>21</sup> En l'occurrence, il convient de demeurer très prudent avec de telles comparaisons. Si la CDU/CSU n'avait certes qu'obtenu 31% des voix en 1949, il convient aussi de noter la présence de nombreux partis ou mouvements de droite, sinon d'extrême droite qui, durant les années cinquante, ont peu à peu rejoint la démocratie chrétienne. En ce sens, on est en droit d'affirmer qu'Angela Merkel a enregistré le plus faible score de sa formation le 24 septembre 2017.

<sup>22</sup> Là aussi, une certaine prudence est de rigueur. Lors des élections fédérales du 14 août 1949, les « autres partis » avaient obtenu 20,40% des suffrages exprimés. Parmi ces

un parti d'extrême droite réussissait à siéger sur les bancs du parlement allemand, l'événement majeur de ce 24 septembre 2017 demeurerait celui de la victoire en trompe-l'œil de la chancelière. Pour ne pas l'avoir compris, nombre d'observateurs ont largement sous-estimé les difficultés auxquelles Angela Merkel allait être confrontée, et qui, outre leurs répercussions sur le plan intérieur, ont aussi considérablement réduit ses marges de manœuvre en matière de politique étrangère et européenne.

### *Les nouvelles contradictions allemandes*

Le quatrième et dernier mandat de la première chancelière de l'histoire allemande s'annonce difficile et se déroule d'ores et déjà sous de mauvais augures. Ainsi, il aura fallu 171 jours<sup>23</sup> pour que la République fédérale d'Allemagne se dote d'un nouveau gouvernement en mars 2018. À l'exception des changements de ministres et de leurs affectations, ce dernier est pourtant politiquement largement comparable à celui qui avait gouverné le pays de 2013 à 2017. Ainsi, depuis son accession au pouvoir en 2005, Angela Merkel aura dirigé, durant neuf années sur treize, trois « grandes coalitions » CDU-CSU/SPD. Conçues, à l'exemple de la première d'entre elles entre 1966 à 1969<sup>24</sup>, comme une solution transitoire, elles n'ont toutefois aucune vocation à perdurer au-delà d'une seule législature. C'est pourquoi « l'autrichisation<sup>25</sup> » de la politique intérieure allemande n'est pas sans incidence sur sa politique étrangère. Si d'une part, elle permet d'asseoir un consensus allemand lors des négociations internationales, elle fragilise également la position d'une Allemagne sans cesse exposée à des soubresauts internes. Bien qu'épargnée par les crises gouvernementales de 2013 à 2017, la RFA n'est donc désormais pas à l'abri de menaces partisans et personnelles qui pourraient sceller à tout jamais le sort d'une coalition née dans la douleur. Alors que la chancelière pensait d'abord gouverner avec ses alliés du FDP et les Verts, elle a subi par la suite l'affront des Libéraux qui, dans la nuit du 19 au 20 novembre 2017, ont mis fin au projet d'une « coalition Jamaïque<sup>26</sup> ».

---

derniers, il y en avait qui se reconnaissaient peu ou prou dans le passé récent de l'Allemagne nazie.

<sup>23</sup> Das komplette Team Merkel, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/grosse-koalition-kabinett-angela-merkel-minister>, page consultée le 5 juillet 2018.

<sup>24</sup> La première grande coalition a duré trois ans de 1966 à 1969. Elle fut dirigée par le chrétien-démocrate Kurt-Georg Kiesinger, avec comme vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères le social-démocrate Willy Brandt.

<sup>25</sup> À l'exception des années 2000 à 2007, l'Autriche a toujours été gouvernée par une « grande coalition » sociale- et chrétienne démocrate, SPÖ/ÖVP de 1987 à 2017, constamment dirigée par un chancelier social-démocrate.

<sup>26</sup> Ce modèle de coalition est ainsi nommé en raison des couleurs qui composent le drapeau jamaïcain : noir pour la CDU/CSU, jaune pour le FDP, et vert pour les Verts. Les raisons de l'échec des pourparlers qui auraient conduit l'Allemagne à se doter d'un tel modèle de coalition sont multiples. Toutefois, ce sont les libéraux du FDP qui endos-

Premiers signes annonciateurs d'un long chemin de croix, tout laisse à croire que d'autres et nombreux obstacles surviendront et jalonnent le parcours du quatrième mandat d'Angela Merkel. Sauvante déjà de justesse le 3 juillet 2018 au matin le sort de son gouvernement, suite au coup de boutoir de la CSU bavaroise pour lui imposer une politique migratoire plus répressive, celle-ci est dorénavant à la merci de toutes les sautes d'humeur de ses alliés chrétiens-sociaux, sinon sociaux-démocrates. À peine commencé, son dernier mandat pourrait déjà être celui de trop. Comparée à Helmut Kohl, Angela Merkel risque de revivre ce que son mentor de l'époque avait lui-même vécu en 1998<sup>27</sup>. Plus fragilisée que jamais, elle n'a dorénavant plus son destin entre ses seules mains. Prise en tenailles d'une part entre sa droite, à la fois représentée par la CSU et les éléments les plus conservateurs de son parti, parmi lesquels il convient de citer son ministre de la Santé Jens Spahn, et d'autre part sa gauche, incarnée par un SPD peu enclin à supporter *ad vitam aeternam* les accointances plus stratégiques qu'idéologiques de ses partenaires gouvernementaux, la chancelière est obligée de naviguer à vue. Décrite et qualifiée par le magazine Forbes, il y a quelques mois encore, comme « la femme la plus puissante du monde »<sup>28</sup>, la chancelière vient d'amorcer, et plus vite que l'on ne l'aurait imaginé, son déclin politique.

Toutefois, les Allemands n'ont pas pour habitude d'avouer leurs propres faiblesses. Bien que répudiant officiellement la notion de puissance pour ne pas faire ressurgir les affres d'antan, l'Allemagne aime néanmoins en faire preuve. D'ailleurs, à l'exemple d'Angela Merkel, elle en use depuis plusieurs années. Mais aujourd'hui amoindrie sur le plan intérieur, celle-ci fait face à une contradiction à laquelle elle ne s'était pas préparée. Exposée aux attaques répétées de ses alliés gouvernementaux, elle est en effet, et en même temps, obligée d'affirmer sa position de force à l'extérieur pour contrecarrer ses déboires à l'intérieur de ses frontières. Faisant quelque part contre mauvaise fortune bon cœur, elle espère ainsi que sa politique étrangère lui permettra de colmater les brèches apparues au sein de sa propre majorité. À la dérive sur un bateau ivre allemand, elle mise sur ses efforts diplomatiques et européens pour se sortir d'une situation que beaucoup jugent déjà fort compromise. Son calcul n'est pas dénué de tout fondement, à condition que la chancelière soit prête à accepter des concessions qu'elle a, pour l'instant, toujours refusé de faire.

---

sent la principale responsabilité. Avec des propositions plus droitières, ils comptent peut-être récupérer, conformément à leur tradition national-libérale, une partie de l'électorat de l'AfD.

<sup>27</sup> Lors des élections au Bundestag du 27 septembre 1998, Helmut Kohl n'avait obtenu que 35,10% des suffrages exprimés pour la CDU/CSU, ce qui constitua alors le plus faible score de son parti à l'occasion des élections nationales depuis 1949.

<sup>28</sup> « Classement Forbes 2017 : les femmes les plus puissantes du monde en 2017 », <https://www.forbes.fr/classements/classement-forbes-2017-les-100-femmes-les-plus-puissantes-du-monde-en-2017/>, page consultée le 5 juillet 2018.

Prise dans un jeu à plusieurs bandes, intérieures et extérieures à la fois, Angela Merkel n'est plus maître à bord. Elle le sait. Mais plus encore, elle sait que ses interlocuteurs européens le savent aussi. Embourbée au sein d'une « grande coalition » qui ne s'est jamais autant déchirée pour ne pas avoir su dépasser ses propres désaccords, la chancelière se retrouve en première ligne pour affronter une énième contradiction dont elle n'a pas encore trouvé l'issue. Au carrefour d'une dialectique opposant une politique étrangère ouverte sur le monde et l'Europe et une politique intérieure repliée sur elle-même, l'Allemagne de 2018 ne peut plus se prévaloir de la même assurance qu'elle manifesta lors de la crise de l'euro ou lors de celle de la Grèce. Beaucoup moins sûre d'elle-même qu'elle ne le fut il y a quelques années, voire il y a quelques mois, elle ne peut plus agir comme bon lui semble. Mais, ce qui pourrait la désavantager pourrait en contrepartie s'avérer être une bonne nouvelle pour la construction européenne ; à condition néanmoins que les partenaires de la RFA le comprennent, saisissent leur chance et ne tombent ni dans un anti-germanisme de mauvais aloi ni dans un nationalisme de très mauvais conseil.

#### *La nécessaire réponse de la chancelière allemande à Macron*

Du temps de la faiblesse élyséenne, la République fédérale d'Allemagne pouvait faire la sourde oreille face aux propositions françaises. Aujourd'hui, il n'en est plus ainsi. Par conséquent, la RFA ne peut plus ignorer, avec la nonchalance qu'on lui connaissait naguère, les idées que le président Emmanuel Macron a largement développées lors de son discours à la Sorbonne du 26 septembre 2017<sup>29</sup>. Dans la droite lignée de ses prédécesseurs, elles ont pour dénominateur commun le renforcement politique de la construction européenne<sup>30</sup>. D'un « gouvernement économique européen », âprement défendu par le Parti socialiste et par le président François Hollande<sup>31</sup>, à l'instauration « d'un ministre de la zone euro <sup>32</sup>», préconisée entre autres par le commissaire Pierre Moscovici, la France s'est toujours fait l'avocate d'une politisation de l'Europe. Au-delà de ses propres frontières partisans, Paris plaide pour un certain nombre de mesures qui, souvent, se situent aux antipodes de celles exprimées par la République fédérale. Celle-ci privilégie *a contrario* une approche beaucoup plus comptable de l'Union

---

<sup>29</sup> Emmanuel Macron, Initiative pour l'Europe, une Europe souveraine, unie, démocratique, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>, page consultée le 6 juillet 2018.

<sup>30</sup> C'était d'ailleurs déjà le cas lors des plans Fouchet au début des années soixante.

<sup>31</sup> L'ancien Président de la République, François Hollande, avait remis l'idée « d'un gouvernement économique européen » au goût du jour après la décision du 13 juillet 2015 de maintenir la Grèce dans la zone euro.

<sup>32</sup> Euractiv, Moscovici plaide pour un ministre de la zone euro, 17 janvier 2018, <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/moscovici-plaide-pour-un-ministre-de-la-zone-euro/>, page consultée le 6 juillet 2018.

européenne, ce qui lui a aussi permis de gagner la cause de nombreux autres pays membres plus intéressés par les avantages budgétaires qu'ils ne le sont par les questions institutionnelles. Forte de sa puissance économique, la RFA avait, il y a peu, tout loisir de refuser de suivre Paris, demandant avant tout au gouvernement français de mettre d'abord en œuvre les réformes qu'elle avait elle-même entreprises dès la fin des années Schröder. Dorénavant fragilisée par ses déboires intérieurs, mais aussi par les effets indésirables d'une politique d'austérité dont elle s'est fait l'apôtre au sein de l'UE, l'Allemagne doit maintenant tenir compte de l'avis de ses partenaires européens. Elle ne peut plus faire cavalier seul, car son modèle a aussi atteint certaines limites dont elle n'avait guère pris conscience jusqu'à ce jour.

A l'heure du choix entre deux ou plusieurs stratégies, l'Allemagne d'Angela Merkel ne pourra plus éternellement concilier son penchant pour l'Europe centrale, voire la Mitteleuropa, avec son indéfectible fidélité au tandem franco-allemand. Désormais, les fossés sont devenus trop profonds pour trouver un point d'équilibre conciliant ces deux modèles. Entre « l'axe des volontaires <sup>33</sup> », proposé en matière d'immigration par le chancelier autrichien Sebastian Kurz, et la réforme « pour une Europe souveraine, unie et démocratique » signée de la main d'Emmanuel Macron, il n'existe plus d'espace assez vaste pour esquisser un compromis qui serait d'ailleurs irrémédiablement condamné à l'échec. Angela Merkel sera par conséquent obligée de délaisser le flou artistique dans lequel elle s'est trop longtemps vautrée. Quoiqu'en ayant tiré certains bénéfices, elle n'est plus la seule personne incontournable de la politique européenne. De surcroît, contrainte de trouver de nouveaux accords avec Madrid et notamment Athènes pour juguler les flux migratoires, elle n'est plus en mesure de se dérober face à de nouveaux défis européens qu'elle a trop longtemps refusé de prendre en compte.

Comme pour nombre de ses homologues, l'heure de la clarification européenne a sonné pour la chancelière allemande. Aujourd'hui, deux scénarios s'offrent à elle. D'une part, prisonnière de l'aile la plus à droite de son parti de même que de la CSU, elle se tournera alors vers l'Est, ne manquant pas de s'attirer en retour les foudres de la France ainsi que d'autres pays de l'UE comme la Belgique, le Luxembourg, mais aussi de l'Espagne et du Portugal. Quelque peu gagnée par la tentation réactionnaire en Europe, elle pourrait alors perdre le capital-confiance qu'elle a su récolter durant ses trois premiers mandats auprès de ses meilleurs et plus anciens partenaires. En écho aux sirènes de sa propre formation politique et du groupe du PPE au Parlement européen, qui vient d'ailleurs de tuer dans l'œuf l'excellente proposition formulée par Sandro Gozi et Emmanuel Macron de promouvoir des listes transnationales pour remplacer les

---

<sup>33</sup> Cet « axe des volontaires » devrait regrouper, selon le chancelier autrichien Sebastian Kurz, Rome, Vienne, Munich et les capitales des pays du « Groupe de Višegrad »

soixante-treize députés britanniques au sein de l'enceinte de Strasbourg<sup>34</sup>, elle aura pour seul espoir de sauver, dans le renoncement à ses convictions européennes, son mandat qui prendra normalement fin en septembre 2021. D'autre part et *a contrario*, elle peut mettre certaines de ses exigences en sourdine et se montrer, par conséquent, plus flexible à l'égard de quelques pays qu'elle n'avait pourtant guère épargnés ces dernières années. De même, devrait-elle s'efforcer de trouver de nouveaux terrains d'entente avec son homologue français. Bien que toujours réticente à doter l'Union européenne d'un gouvernement économique et s'opposant toujours à la nomination d'un ministre de la zone euro, la chancelière semble ici avoir fait quelques pas en direction de Paris. Certes encore timides, ils ne sont toutefois pas sans importance. Concédant à Emmanuel Macron, lors de leur rencontre au château de Meserberg du 10 juin 2018, l'idée de l'instauration d'un budget commun de ladite zone euro, elle a fait preuve d'un esprit d'ouverture qu'on ne lui avait que peu connu sous la présidence Hollande.

Toutefois ne s'agit-il, pour l'instant, que de vagues promesses dont la mise en œuvre pourrait s'avérer beaucoup plus compliquée que prévu. Restant, une fois de plus, vague et imprécise sur le montant de ce budget, et profitant de l'actualité migratoire de l'UE pour ajourner les débats et les réformes institutionnelles, Angela Merkel ne tient pas à précipiter le cours de l'histoire. Fidèle à sa stratégie et à sa patience légendaire, elle croit toujours vouloir « donner du temps au temps ». Sauf qu'elle n'en a plus tellement, non seulement à cause des conflits internes auxquels elle est de plus en plus exposée, mais aussi en raison d'un renversement de situation qu'elle n'avait pas imaginé sous cette forme. Naguère « femme forte de l'UE », elle a cédé cette place à Emmanuel Macron. Aujourd'hui, elle a besoin de lui pour faire avancer la construction européenne. Si telle est son intention, elle devra néanmoins reconnaître que la donne a changé.

Désormais, c'est la France qui propose, alors que l'Allemagne ne semble même plus avoir la force de disposer. De la réponse de Berlin aux propositions de Paris, de son choix de privilégier son allié traditionnel et non des États européens plus récalcitrants, de son refus de céder aux sirènes nationalistes de sa droite et de certains autres pays membres de l'UE dépendra non seulement l'ancrage européen de la République fédérale, mais aussi l'espoir et la volonté de sauvegarder, avec au premier chef la France, un avenir européen qui s'est dramatiquement obscurci. Aujourd'hui, la seule chance de salut revient une fois de plus au tandem franco-allemand, plus que jamais synonyme de progrès, de liberté, de valeurs et de démocratie. Tel est le nouveau défi auquel la relation franco-allemande doit désormais s'atteler. Si elle ne le faisait pas, la construction européenne serait en grand danger. Mais, contrairement à 2005, année où la France a dit « non » au projet constitutionnel et au cours de laquelle Angela Merkel accéda à la chancellerie, c'est aujourd'hui le « nein » allemand aux réformes

---

<sup>34</sup> Jean Quatremer, Blog de Libération, Couloirs de Bruxelles, Listes transnationales: la droite britannique ou le refus du fair-play, Libération du 12 février 2018.

institutionnelles et politiques qui pourraient replonger l'Union européenne dans l'une des plus graves crises de son histoire. C'est ce que l'on appelle là un renversement de la relation franco-allemande ou, plus exactement, un partenariat à fronts renversés.



## **La souveraineté diplomatique de l'Europe face au défi de l'abandon américain de l'accord avec l'Iran**

Grégoire Mallard

*La décision du président américain de sortir du cadre négocié par l'Iran et la communauté internationale sur son programme nucléaire et d'imposer des sanctions, sous forme d'exclusion ou d'amende, aux entreprises non américaines qui continueraient à avoir des relations commerciales ou financières en Iran, pose question à la communauté internationale en général et à l'Europe en particulier. Avec le dossier iranien, assiste-t-on à l'émergence d'une nouvelle ère marquée par l'hégémonie américaine? Les autres puissances, notamment européennes, pourront-elles contrebalancer l'importance grandissante des décisions gouvernementales et des lois américaines sur le reste du monde? Quel futur est-il possible d'envisager pour la diplomatie européenne?*

La survie de l'accord avec l'Iran représente un enjeu essentiel pour la diplomatie européenne. En effet, même si la diplomatie européenne a connu quelques victoires, aucune n'a été aussi claire que l'obtention, après 15 ans d'efforts diplomatiques intenses, de l'accord de 2015 entre les 5 membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU, l'Allemagne et l'Union européenne avec l'Iran. Dès lors, nous pouvons comprendre la réaction épidermique des Européens face à la décision de Donald Trump de faire sortir les États-Unis de l'accord de façon unilatérale.

Je vais d'abord expliquer pourquoi les Européens hésitent quant à la réaction à donner face à cette violation américaine de l'accord, en rappelant qu'ils font face à trois types de considérations qui ne vont pas toutes dans le même sens, suivant qu'elles touchent aux enjeux de souveraineté, aux questions économiques, ou aux alliances géopolitiques. Il faut dès lors poser un diagnostic global sur les raisons qui font hésiter les Européens à réagir vivement à la violation de l'accord par le Président américain, afin de développer aussi un pronostic sur la possibilité éventuelle d'obtenir une réponse coordonnée des Européens. Je traiterai ensuite des solutions qui pourraient être apportées ou des pistes qui pourraient être évoquées par les Européens pour adopter une réponse unie, et ferme, face au retrait américain.

## **Poser un diagnostic global sur la faiblesse des Européens confrontés au retrait américain**

### *Une question de souveraineté*

Pourquoi la sortie américaine de l'accord pose-t-elle une question critique à l'idée de souveraineté européenne ? Beaucoup de commentateurs se réfèrent à cet accord comme s'il s'agissait d'un accord entre l'Iran et les 5 membres permanents du Conseil de Sécurité et l'Allemagne, à savoir sept États. Il faut rappeler que ce n'est pas seulement un accord signé par une poignée d'États, mais qu'il engage aussi l'Union européenne qui a joué le rôle de facilitateur, grâce au travail de Catherine Ashton et Federica Mogherini et de leurs équipes. L'Union s'est donc engagée, impliquant de fait les 28 États membres, qui ont affirmé ainsi une volonté politique commune de politique étrangère. C'est assez rare pour être souligné. Par ailleurs, cet accord engage également la communauté internationale puisque Barack Obama, sachant qu'il n'aurait pas la possibilité de faire ratifier cet accord par le Sénat américain, alors majoritairement Républicain, a décidé de le couler dans le marbre d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, se réclamant du Chapitre 7 de la Charte, qui donne force de droit aux décisions prises par le Conseil.

Quand Donald Trump fait unilatéralement sortir les États-Unis de l'accord, il bafoue ainsi à la fois la volonté des six autres États qui ont négocié les termes de cet accord, mais aussi celle de l'Union européenne ainsi que les décisions du Conseil de Sécurité de l'ONU. Il redéfinit ainsi unilatéralement les termes de l'alliance entre les États-Unis et l'Europe, en demandant à l'Union européenne de le suivre sans s'être concerté avec elle au préalable. Il rejette aussi les termes que Jean Monnet avaient voulu donner à l'alliance entre États-Unis et Europe unie, à savoir, ceux d'une « alliance entre égaux », dont on pouvait croire qu'elle trouvait dans l'accord avec l'Iran une manifestation éclatante. Et il montre le peu de cas qu'il fait du multilatéralisme, en jetant le discrédit sur l'institution la plus respectée en matière de gestion des crises internationales, à savoir, le Conseil de Sécurité de l'ONU.

Cette décision américaine pose donc plusieurs questions. L'Union européenne et ses États-membres vont-ils pouvoir être fidèles à leurs engagements envers l'Iran, la Chine et la Russie, maintenant que les États-Unis sont sortis de l'accord, et menacent de sanctions indirectes tous ceux qui continueraient à être fidèles aux termes de l'accord ? Comment les États-Unis vont-ils pouvoir demander aux États de respecter les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU quand eux-mêmes ne le font pas ?

Je ne traiterai pas de la deuxième question, mais à propos de la première question, je ne peux malheureusement qu'adopter un point de vue assez pessimiste sur la capacité des Européens à défendre leur souveraineté dans les faits. Les Européens, comme le Président de la Commission européenne, ou le Président de la République française, ou l'ensemble des chefs d'État réunis au sein du

Conseil européen, ont certes répété le soutien de l'Europe unie à l'accord de 2015. Mais même si tous les Européens sont convaincus que l'honneur et la souveraineté de l'Union européenne et de ses États membres sont en jeu, cette sortie américaine de l'accord leur demande d'affronter un allié puissant au plus mauvais moment, puisqu'ils sont parallèlement confrontés au problème du « Brexit » qui consume la diplomatie britannique, ainsi qu'à la montée des populismes dont l'objectif est d'accentuer, de l'intérieur, les scissions entre peuples européens et institutions de Bruxelles, qui cherchent à réaffirmer la primauté du national dans tous les domaines, y compris le domaine diplomatique, et qui souvent voient, faut-il le rappeler, dans le Président Trump un allié.

Par ailleurs, les États membres qui, comme la France, auraient pu soutenir la politique étrangère de l'Union vis-à-vis de l'Iran et des États-Unis, l'ont fait de façon maladroite : les Européens ont par exemple été les témoins impuissants des gesticulations du Président Macron à Washington, quelques jours avant l'annonce de la sortie américaine par le Président Trump. Il y eut sans doute de la maladresse de la part du Président français – reflet d'un certain style, personnel, plus proche d'un Cyrano de Bergerac que d'un François Mitterrand –, à engager son crédit personnel, et celui de la France, en se posant comme médiateur de la dernière heure, au risque d'écorner l'unité de la diplomatie européenne : en effet personne – ni l'Iran, ni l'Allemagne, ni l'Union européenne – n'avait demandé à la France ou au Président français de rechercher un compromis sur d'autres volets de la discussion stratégique entre l'Iran et la communauté internationale – en particulier sur la question des missiles balistiques. Si, depuis cet épisode, le Président français insiste bien, et à raison, dans ses discours sur l'idée de « souveraineté européenne », ce type d'aventure solitaire ne fait que souligner le fossé toujours très grand entre les paroles et les actes dans l'action diplomatique française. Soutenir la souveraineté européenne doit se faire de façon multilatérale, en mettant en avant les représentants de l'Union dans les discussions diplomatiques.

La tentation qui consiste pour certains grands pays comme la France à reléguer l'Union européenne dans un second rôle peut s'expliquer par les choix politiques et le style de certains hommes politiques, mais on peut aussi y voir les premiers effets du « Brexit » sur la façon dont fonctionnera, ou risquera de dysfonctionner, la diplomatie européenne dans un futur proche. En effet, tant que la Grande-Bretagne faisait partie de l'Union européenne, elle formait un pilier majeur de la diplomatie européenne, au même titre que la France, et cette dernière avait dès lors un certain nombre d'incitations à chercher un consensus au niveau des institutions européennes, et à engager celles-ci directement dans les grandes négociations internationales avant de se lancer elle-même dans une tentative de médiation, telle que celle tentée entre les États-Unis et l'Iran. Sans la Grande-Bretagne dans l'Union européenne, il existe sûrement un risque que l'autre nation disposant d'un siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU, à savoir la France, voie ses Présidents se comporter comme Charles de Gaulle se conduisait vis-à-vis de l'Allemagne et de ses autres alliés européens avant l'accession de la Grande-Bretagne au Marché Commun: en les considérant

comme des nations de second ordre, qui pouvaient être mises devant des faits accomplis, alors qu'il appartenait aux grandes nations disposant d'un siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU de décider. On l'entend dans les commentaires des éditorialistes et hommes politiques français, pour qui le « Brexit » n'est pas une si mauvaise chose, dans la mesure où il permettrait à la France de se comporter à nouveau en « leader » européen en matière de sécurité internationale. Ces derniers se bercent d'illusions, car aucun pays européen n'est prêt à suivre aveuglément le « leadership » français qui ne se justifie plus. Rappelons également que Jean Monnet ne concevait pas la possibilité d'une Europe unie pouvant jouer un jeu égal avec les États-Unis si cette Europe ne comprenait pas en son sein la Grande-Bretagne. Il semble que le Président français l'ait d'ailleurs compris.

#### *Une question économique*

La faiblesse de la diplomatie européenne, qui, malgré les paroles, reste impuissante à convaincre les entreprises européennes d'investir en Iran par crainte des sanctions américaines, ne peut toutefois pas s'expliquer uniquement par l'irritation qu'ont pu ressentir les uns et les autres face à des initiatives désordonnées au sein de l'UE. Elle est surtout liée au pouvoir presque hégémonique de la puissance financière américaine, qui menace désormais tout acteur économique et bancaire européen qui voudrait investir en Iran dans les limites des activités à nouveau permises depuis 2015, comme par exemple les activités d'exploitation dans le secteur du pétrole.

On parle beaucoup du pouvoir du Trésor américain, et de l'« Office of Foreign Assets Control » (OFAC), qui peuvent exercer une forme de chantage sur les entreprises et les banques européennes en leur disant: « soit vous respectez les termes de l'accord et vous participez à la relance de l'économie iranienne, soit vous commercez avec nous ». Le pouvoir du régulateur américain illustre la loi de gravité de la puissance financière : une grande entreprise française comme Total peut bien certes regretter qu'elle ne puisse pas investir en Iran sans risquer de perdre ses marchés américains, mais au bout du compte, elle se sentira forcée de faire le choix de sa relation avec les États-Unis, plutôt que de risquer de tout perdre pour gagner un nouveau marché vers lequel aucun de ses concurrents n'ira s'aventurer. Il en va de même pour les grandes entreprises allemandes et les « banques globales » européennes, dont l'exposition à des sanctions américaines est gigantesque.

Toutefois, cette puissance américaine, si elle n'est pas nouvelle, s'exerce aujourd'hui de façon beaucoup plus directe qu'auparavant. Car dans les années 1990, il y eut une tentative d'imposer une telle hégémonie américaine par le passage de la loi Helms-Burton, qui était discutée par le Sénat, et d'imposer une forme d'extra-territorialité et d'universalité aux sanctions américaines contre Cuba, l'Iran et le Soudan. L'initiative prenait alors la forme d'une loi. Cela échoua, et c'est dans ce contexte que la Commission européenne adopta les

fameux « blocking statutes » réactualisés aujourd'hui, pour rassurer les entreprises européennes. Ce qui a changé depuis lors, et cela depuis les attentats du 11 Septembre 2001, c'est le « Patriot Act », qui donna de nouveaux pouvoirs à l'OFAC et donc au Trésor américain pour bannir des banques du système financier international, s'il était prouvé qu'elles aidaient au financement du terrorisme (dont les États-Unis accusent l'Iran d'être le grand sponsor), et au blanchiment de l'argent d'activités criminelles, que celles-ci soient liées au terrorisme, à la prolifération nucléaire, ou à d'autres activités comme la violation de sanctions internationales. L'article 311 du « Patriot Act » permet ainsi au Trésor américain de désigner une entité bancaire comme une entité of « Money Laundering Concern », ce qui implique pour toute banque désignée à ce titre une mort immédiate, car toute autre banque serait alors frappée de la même opprobre par le Trésor américain si elle continuait à entretenir des relations commerciales avec le sujet de la désignation. On a vu l'efficacité absolue de ce genre de désignation quand le Trésor américain utilisa cet article contre une banque située à Macao et liée au programme nord-coréen. On le voit avec la banque centrale iranienne, qui fait l'objet d'une telle désignation.

En plus de ces instruments juridiques nouveaux adoptés dans la foulée du 11 Septembre 2001, il faut aussi rappeler le foisonnement d'actions judiciaires entreprises par le Département de la justice au niveau fédéral, et les services financiers du district de New York, contre les banques européennes dans les années 2012 à 2013 ; et plus récemment encore, comme le prouve l'amende de 1,5 milliard de dollars que vient de subir à nouveau la banque Standard Chartered à cause de violations de sanctions américaines contre l'Iran. De 2012 à 2013, toute une série de « banques globales » européennes ont effectivement été accusées de ne pas respecter les sanctions américaines contre l'Iran, alors qu'elles effectuaient des transactions en dollars entre l'Europe et l'Iran.

On ne parle pas là d'extra-territorialité de la part du régulateur américain dans la mesure où, s'agissant de transactions en dollars, il y a une opération de « *clearing* » sur le sol américain, et les autorités américaines sont alors en droit d'attaquer des banques qui ne respectent pas les sanctions américaines, puisqu'il s'agit pour le régulateur américain de faire appliquer son droit sur les activités qui se situent, même pour un centième de seconde, sur son sol, et même si les parties à l'échange sont situées hors des États-Unis. Or, si on regarde les plus grosses banques globales qui ont été attaquées par les autorités américaines de 2010 à 2015, on constate que la grande majorité de ces banques sont européennes, et qu'elles ont eu à subir des pertes monumentales, comme BNP-Paribas avec une amende de près de 9 milliards d'euros pour avoir violé les sanctions américaines contre l'Iran et le Soudan. Il est d'ailleurs remarquable que, sur cette période, les banques chinoises ont été nettement moins attaquées par les autorités américaines. Le Département de la justice américaine aurait pourtant pu engager des poursuites contre les banques chinoises qui ont des comptes cachés de Nord-coréens parmi leurs listes de comptes. Mais ils ne l'ont pas fait. Vont-ils maintenant prendre ce risque de s'attaquer aux

banques chinoises ? Cela n'est pas certain, mais il est vrai que l'administration Trump a fait augmenter la pression de ce côté aussi.

En 2018, au moment où le Président américain sort de l'accord avec l'Iran, les banques européennes ont donc une mémoire très vive de cet épisode judiciaire qui leur fit subir des pertes énormes. Elles en portent les stigmates et sont d'autant plus affaiblies qu'elles ont eu aussi à demander l'aide des peuples européens pour les recapitaliser après les multiples crises qu'elles ont dû subir (de la crise des « subprimes » à la crise grecque), et qu'elles n'ont pas su anticiper, quand elles ne les ont pas provoquées elles-mêmes. Ces banques sont désormais assez peu enclines à subir les mêmes attaques que par le passé, et elles préfèrent laisser à d'autres – banques chinoises, ou petites banques européennes – le soin d'aider, éventuellement, les rares entreprises européennes qui aimeraient investir en Iran dans le cadre prévu par l'accord de 2015. Par ailleurs, certaines, comme BNP-Paribas, qui ont dû signer un accord en 2013 avec les régulateurs américains pour éviter un procès, ont tout simplement accepté de ne pas financer d'activités entre l'Europe et l'Iran au titre même de cet accord. Or, elles restent sous « monitoring » américain, ce qui leur impose de nombreuses limitations dans le déploiement de leurs activités internationales.

Il faut aussi souligner que les Américains ne sont pas les seuls à faire subir ce genre de pressions aux banques européennes : par exemple la Deutsche Bank, qui n'a déjà pas une santé réjouissante, avait énormément de capitaux saoudiens qui lui ont clairement fait un chantage du type, « si vous allez en Iran, on se retire ». Enfin, pour comprendre en quoi la souveraineté européenne est aussi liée à des enjeux économiques, il faut aussi voir en quoi ces derniers sont imbriqués dans des jeux d'alliances géopolitiques complexes.

#### *La complexité des enjeux géopolitiques*

Il n'y a pas lieu ici, dans une contribution courte, de faire un panorama exhaustif de la situation géopolitique complexe des intérêts de l'Union européenne et des États membres européens au Moyen-Orient. Mais il suffit de rappeler ce que les dirigeants européens n'ont cessé d'affirmer depuis la sortie de l'accord avec l'Iran, par exemple, lorsqu'ils se réunirent à Sofia pour discuter de l'élargissement de l'UE aux Balkans. Les dirigeants européens, comme le Président Macron, même s'ils condamnent la décision de Donald Trump, ne remettent pas en cause l'alliance transatlantique : pour eux, cette décision reflète juste un différend dans le diagnostic porté sur les problèmes posés par le Moyen-Orient, et sur les moyens d'y remédier. Dans tous les cas, pour les chefs d'État européens – et français tout particulièrement –, les États-Unis – et Israël – restent les amis de l'Europe, et les Iraniens ses ennemis, comme au Liban ou en Syrie.

Les Européens pensaient que l'accord de 2015 était justement bon car il permettait d'écartier la menace nucléaire posée par l'Iran pendant au moins 15 ans, si ce n'est plus, mais en aucun cas les Européens n'y voyaient un accord de paix global. On pensait – et on pense encore – en Europe que c'était un bon accord

parce qu'il permettait d'affaiblir la menace iranienne. Cette perception de la menace est différente aux États-Unis – en tout cas, parmi les membres proches de la présidence –, mais les buts stratégiques sont toutefois partagés de part et d'autre de l'Atlantique au niveau des élites dirigeantes et des élites économiques, en particulier parmi les industries de l'armement, qui privilégient leurs profits, comme elles le font en vendant un grand nombre d'armes à l'Arabie Saoudite, grande ennemie de l'Iran, malgré les risques forts qu'elles se fassent ainsi les complices d'une armée faisant peu de cas des règles humanitaires, comme on le voit par exemple au Yémen.

### **Propositions de pistes et solutions**

Fin du diagnostic. Il faut désormais analyser succinctement les annonces de mesures qui ont été proposées par la diplomatie européenne pour défendre sa souveraineté, à savoir, la capacité pour l'Europe d'imposer sa loi sur son sol et à ses entreprises, et d'affirmer sa voix dans le monde. Il y a eu trois types de mesures qui ont été annoncées que j'appellerai respectivement, « le bouclier », le « glaive » et la « discussion ».

#### *Les mesures « bouclier »*

Parmi les mesures qui cherchent à renforcer le bouclier européen qui pourrait protéger les entreprises européennes voulant commercer avec l'Iran, ou les banques européennes voulant financer des projets en Iran, dans les limites du cadre de l'accord de 2015, on compte bien évidemment les « blocking measures » que l'UE avait déjà adoptées au moment de la loi Helms-Burton. Elles apportent de la clarté pour les entreprises, car on leur dit clairement quelle est la loi en Europe : « vous avez le droit de commercer avec l'Iran si c'est pour tel ou tel projet et dans le cadre de l'accord de 2015 » ; et elles vont même plus loin, puisqu'elles disent : « vous n'avez même pas le droit, en Europe, de refuser un accord commercial avec l'Iran au seul titre qu'il contreviendrait à la loi américaine, qui ne devrait pas être transposée directement au contexte européen ». Toutefois, si ce sont les seules mesures effectives, elles ne seront pas très efficaces, car les entreprises feront leurs calculs coûts-bénéfices, et à moins de n'avoir aucune exposition aux États-Unis, elles ne mettront pas en péril leurs activités américaines.

Après, il y a eu deux autres annonces de mesures qui font fonction de bouclier. Vous comprenez bien que les banques ne veulent pas ouvrir des lignes de crédit énormes à des entreprises européennes voulant investir en Iran. Donc se substituent des banques publiques d'investissement par exemple. On a parlé de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), puis des « Export Credit Agencies » qui pourraient donner des lignes de crédit, pour développer par exemple des projets dans l'exploitation du pétrole. Cela paraît une très bonne idée. Sauf

que les diplomates se sont aperçus après ces annonces que toutes ces institutions financières se refinancent, parfois à hauteur de 50% par exemple, sur les marchés de crédit américain. Donc, même si ce sont des acteurs publics, ils sont quand même exposés à des sanctions secondaires quand ils vont vouloir se refinancer en dollar. Vous imaginez bien que la BEI ou la Banque Publique d'Investissement (BPI) française vont renoncer. Du coup, les Européens se sont depuis orientés vers la création d'un « special purpose vehicle », dont le seul but est d'organiser les paiements entre l'Iran et l'Europe, et qui n'aura donc aucune exposition aux États-Unis. Mais cela ne résout pas le problème de l'investissement.

On pourrait aller plus loin, et imaginer par exemple un fonds de compensation au cas où, par exemple, des entreprises françaises ou allemandes investissant en Iran seraient privées du marché américain, et qu'elles demanderaient alors à l'Europe de les assurer contre ce risque. Ce fonds de compensation communautaire pourrait compenser leurs pertes subies sur le marché américain. En même temps, l'exemple de la crise grecque a bien montré les limites de la solidarité européenne, et on voit mal les pays de l'Est alimenter un fonds qui permettrait de compenser de grandes entreprises allemandes ou françaises pour des pertes sur le marché américain.

### *Le glaive*

Le Ministre français de l'économie Bruno Le Maire a parlé de la possibilité de créer une « European OFAC », qu'on pourrait ranger parmi les mesures « glaive ». Il n'a pas pour autant précisé dans le détail de quels pouvoirs disposerait cette nouvelle institution. Aurait-elle le pouvoir de décider des sanctions secondaires, comme l'OFAC américain, à l'encontre de banques américaines basées en Europe qui ne respecteraient pas l'accord de 2015, en maintenant par exemple un embargo sur les paiements vers l'Iran ?

Cela serait intéressant, mais on peut douter qu'il y ait une telle volonté politique en Europe, car il faudrait d'abord un véritable Ministère du Trésor européen, ce qui demanderait que toutes ces réformes soient faites en même temps. Et on peut aussi douter que cela soit si efficace. En effet, à peu près 99% des opérations de *clearing* sur les dollars sont faites par les États-Unis. Cependant, en Europe les opérations de *clearing* de l'euro se font à 75% à partir de Londres. Dans la négociation avec le « Brexit », les diplomates français veulent récupérer plus ou moins les organismes qui s'occupent du *clearing* pour les ramener en zone euro. C'est une bonne initiative, car si l'OFAC européen n'avait pas autorité sur les banques européennes faisant du *clearing* en euro, à part celles hors de Londres, il ne serait absolument pas efficace. Un OFAC sans accès aux opérations de *clearing* en euro n'a pas de sens.

Toutefois, ces annonces sont intéressantes car on voit en quoi elles diffèrent de celles qui permettent simplement de protéger les entreprises européennes : elles tentent de créer un rapport de force avec les États-Unis, sur le modèle : « si

vous m'attaquez, j'attaquerai vos entreprises et vos banques, si nous nous apercevons que quand elles font des transactions en euro, elles violent notre régime de sanctions, soit qu'elles sont trop laxistes, soit trop rigoureuses ». On est pourtant assez loin de cette situation. Pour sauver l'accord sur l'Iran, il faudrait mobiliser les énergies rapidement, dans un délai d'un an, alors que la création d'un l'OFAC européen ne sera pas fait avant cinq ou dix ans... Ce n'est donc pas la bonne temporalité.

### *La discussion*

Le troisième moyen que l'UE peut mobiliser pour défendre sa souveraineté, c'est la discussion multilatérale. Et c'est là où l'Europe s'est généralement révélée assez efficace, puisqu'on est habitué dans l'Union européenne, à la Commission, au Conseil, à négocier et trouver un consensus à 28 – bientôt 27.

Que pourrait-on faire ? L'Europe peut évidemment se tourner vers l'OMC pour dénoncer la guerre commerciale engagée par les États-Unis. Là, l'UE n'a pas encore fait de requête au niveau de l'OMC parce que, comme on le sait, l'OMC est aussi bloquée par l'administration Trump. Mais cela pourrait être fait !

Concernant le « *International Centre for Settlement of Investment Disputes* » (ICSID) à Washington, il y a eu une fois une action tentée par un investisseur à propos de menaces de sanctions. Total pourrait alors dire : « on menace de nous sanctionner, de nous geler nos avoirs américains si nous exploitons le pétrole iranien, est-ce qu'on ne pourrait pas aller voir ce tribunal arbitral ? » C'est une possibilité.

Et après il y a le Conseil de Sécurité de l'ONU, dont on ne parle guère, mais les Européens ont leur mot à dire sur la situation inédite dans laquelle les États-Unis se trouvent, puisqu'ils violent une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU qu'ils ont eux-mêmes œuvré à inscrire dans le marbre. Enfin, il y a aussi la Cour internationale de justice, qui a rendu récemment un avis intéressant sur l'accord avec l'Iran.

### **Conclusion**

Voilà donc résumés de façon succincte quelques-uns des enjeux de la discussion actuelle sur la souveraineté européenne et l'accord de 2015 avec l'Iran.

La réinterprétation du cadre d'application de cet accord va continuer à faire l'objet d'une négociation extrêmement complexe, délicate, mais qui engage l'avenir de la souveraineté européenne. C'est pourquoi il est essentiel de mobiliser les énergies sur le sujet, car le pire qui puisse arriver, ce serait de laisser la discussion lentement s'enliser et reléguer l'ensemble de l'effort diplomatique

entrepris depuis 15 ans dans l'oubli. Cela manifesterait une forme d'abdication devant l'adversité... Or, ces difficultés devraient au contraire nous forcer à trouver des solutions, à imaginer des possibles, pour nous montrer à la hauteur des enjeux.

## **L'Europe face au Moyen-Orient : les ambitions contrariées**

Hasni Abidi

*Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord sont secoués par des mutations profondes et de grandes incertitudes. En Europe, cette situation ne suscite toujours pas une prise de conscience à la hauteur des enjeux. Deux éléments expliquent la position européenne: considérer les crises au Moyen-Orient comme étrangères à l'Europe et, donc, ne constituant pas une menace directe. Il y a aussi un décalage entre la perception du Monde arabe, et du Moyen-Orient en général, propre à l'Union européenne, et celle de chacun des États membres. Ce décalage est un handicap de taille dans la conception et la gestion d'une politique européenne cohérente et ambitieuse.*

Ce texte propose une lecture géopolitique et prospective de l'état des lieux et des enjeux du rapport qu'entretient l'Europe avec le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ; une région secouée par des mutations profondes et de grandes incertitudes. J'aborde cette région dans une conception plus large et avec une définition du Moyen-Orient plus flexible. Il faut rappeler que le concept du Moyen-Orient est une notion géopolitique imaginée et inventée par des acteurs extérieurs, principalement par les deux anciennes puissances coloniales française et britannique, pour répondre à des enjeux géostratégiques plutôt qu'à une réalité socio-politique et culturelle.

Dans cette analyse, je privilégie une approche transversale qui abordera différentes problématiques et différentes crises qui concernent l'ensemble des États du Moyen-Orient, de la Mauritanie jusqu'à l'Iran. Dans un premier temps sera abordé le paradoxe qui caractérise la politique européenne vis-à-vis du Moyen-Orient. Dans un deuxième temps nous analyserons les conséquences et les limites de la politique et de la perception européenne vis-à-vis du Moyen-Orient et les menaces qui en découlent. Puisqu'il occupe une place particulière dans l'agenda européen en matière de politique étrangère, ce dernier point sera l'occasion d'un bref état des lieux des États du Maghreb.

### **Moyen-Orient : les paradoxes d'une politique étrangère européenne**

Pour l'Europe, il n'existe pas de politique arabe, ou du moins une seule politique arabe. En revanche l'espace arabe dans sa globalité fait partie de ses choix en matière de politique étrangère. La politique moyen-orientale de l'Union euro-

péenne se caractérise par certains paradoxes. Le premier réside dans le fait de considérer les crises au Moyen-Orient comme étrangères à l'Europe. Les États européens avaient convenu que les crises qui touchent le Moyen-Orient étaient extérieures à l'Europe et qu'elles ne constituent pas une menace directe à leur territoire et ne sont donc pas une priorité. Pourtant, les Européens sont tout de même interpellés par certaines crises comme l'immigration et la menace terroriste, auxquelles on peut ajouter l'inquiétude et le risque populiste que suscitent le Moyen-Orient et ses crises : l'islamisme, le spectre de « l'invasion » de l'Europe par des migrants. Ces questions préoccupent les Européens en accentuant le doute et le repli identitaires, la peur d'un *Islam conquérant* et de l'arrivée en masse d'étrangers porteurs d'une autre culture.

Le deuxième paradoxe de la politique moyen-orientale de l'Europe concerne l'absence d'une politique européenne commune vis-à-vis du Moyen-Orient. Ceci découle du décalage entre la perception du Moyen-Orient en général, propre à l'Union européenne et celle de chacun des États membres. Ce décalage est un handicap de taille pour l'Union européenne dans la mesure où il est difficile de prendre des décisions concertées et d'avoir ainsi une politique européenne cohérente par rapport aux enjeux relevant du Moyen-Orient. Cette situation est l'aboutissement de la primauté de l'intérêt national en matière de politique étrangère sur l'intérêt collectif (c'est-à-dire européen) au sein de l'Union européenne. Souvent, face au Moyen-Orient, les décisions prises émanent beaucoup plus des politiques conçues et perçues d'une manière unilatérale par les États membres que par Bruxelles, laissant libre cours à des initiatives non concertées et sans lendemain.

### **Le déclin de l'influence européenne**

Force est de constater que les États européens n'ont plus le privilège de l'initiative sur plusieurs questions ayant trait au Moyen-Orient. C'est un paradoxe en soit, notamment en ce qui concerne les pays du sud européen comme la France, l'Italie et l'Espagne qui bénéficient de relations privilégiées avec les anciennes colonies des autres rives de la Méditerranée. Cette influence s'est progressivement effritée au Maghreb et au Levant en faveur d'autres puissances – notamment américaine, russe et chinoise. Mis à part quelques interventions abouties comme celle de Paris pour secourir le Premier ministre libanais, Saad Hariri, retenu en Arabie Saoudite en novembre 2017, les crises les plus importantes de la région échappent complètement à l'Union européenne et à ses membres. Le conflit israélo-palestinien, la crise en Irak et en Syrie, la question de la rivalité entre l'Iran et les monarchies du golfe arabo-persique, et la question du terrorisme illustrent la perte d'influence européenne. Depuis 2001, la présence américaine dans la région laisse très peu d'espace et d'opportunités à l'Union européenne. La participation de certains États européens dans la coalition dédiée à la lutte antiterroriste en est une exception. L'échec cuisant de

l'initiative de l'ancien président français François Hollande visant la création d'une coalition internationale contre Daesh témoigne de la grande solitude européenne.

On est obligé de reconnaître que le retrait de l'Union européenne du Moyen-Orient fait suite à l'émergence de puissances régionales : Turquie, Iran, Arabie Saoudite ; des États décidés à peser lourdement sur l'évolution du Moyen-Orient. Les interventionnismes américain et russe dans la crise syrienne ont permis deux reconfigurations inédites dans la région avec des conséquences inquiétantes pour les Européens, alliés traditionnels des États-Unis. La première reconfiguration que vit le monde relève de l'axe Washington-Riyad-Tel-Aviv. Par le choix de l'Arabie Saoudite et d'Israël comme premières destinations de visite officielle – au lieu du Canada ou des pays de l'Amérique latine par exemple – le président américain Trump annonçait déjà la naissance d'une telle alliance stratégique entre les trois États. Cet axe qui se dessine entre les trois pays est une reconfiguration très intéressante à observer en termes de politique internationale. L'autre reconfiguration concerne la formation de la coalition dite d'Astana, entre Ankara, Moscou et Téhéran. Bien qu'elle soit née d'une alliance de circonstances et d'intérêts communs liés principalement à la crise en Syrie, et qui agit parallèlement avec le processus de Genève, cette configuration prend une place importante car elle s'impose comme possible moyen de désescalade et de sortie de crise, là où d'autres processus de paix avaient échoué.

### **Quelles conséquences pour l'Europe?**

L'ensemble de ces facteurs et de ces contradictions a un impact considérable tant sur le Moyen-Orient que sur la politique européenne et la prise de décisions face aux défis et aux crises qui secouent cette région depuis plusieurs années.

1) Cet impact est en premier lieu visible dans la gestion européenne de la crise migratoire. La réponse de Bruxelles au flux migratoire, à l'arrivée en Europe de populations déplacées et des réfugiés venus principalement de Syrie et d'autres pays instables, est concentrée sur des solutions purement administratives et sécuritaires. Cela se fait au détriment du traitement des problèmes essentiels qui étaient à l'origine même de cette crise migratoire, à savoir, l'instabilité en Irak, la guerre civile en Syrie et en Libye, le terrorisme qui menace l'ensemble des pays de la région, etc., qui devaient pourtant constituer une priorité pour l'Union européenne.

2) Le deuxième exemple se trouve dans la nature même de la mission que se donne l'Union européenne dans sa politique de sécurisation des frontières. Celle-ci témoigne d'une situation de repli, visible dans les politiques suivies ou dans les discours de campagnes électorales dans plusieurs pays de l'Union qui se focalisent sur les moyens de *protéger les territoires des attaques terroristes* et du *passage illégal des migrants*. Cette approche sécuritaire est, bien évidem-

ment, peu efficace car, d'une part, elle ne vise pas la promotion d'une politique commune et cohérente qui prendrait en compte tous les segments de la crise ; elle participe, d'autre part, à l'exacerbation des tensions internes et inter-étatiques au sein de l'Union européenne.

3) La troisième conséquence relève des décisions unilatérales, prises notamment par la France et en partie par l'Italie, que l'on qualifie de politique de voisinage. Cette dernière consiste en la volonté de stabiliser les pays voisins, ou des pays amis, notamment les États du Maghreb ; une région qui inquiète beaucoup l'Europe en raison de la situation socio-politique et économique qui menace l'ensemble de ces pays. Sur le plan politique, si la Libye peine à reconstruire un pouvoir politique légitime, on assiste également à une situation inédite dans l'histoire politique de Maghreb : à savoir, une situation de quasi-vacance de pouvoir dans les quatre autres États du Maghreb, avec donc une grande incertitude qui plane sur l'avenir de la région.

### **Incertain Maghreb**

En Algérie, le débat sur la possibilité de voir briguer un cinquième mandat le Président Bouteflika, pourtant très affaibli par la maladie et par l'âge, attise la guerre des clans pour sa succession, au moment où le pays est confronté à un défi social et sécuritaire important en conséquence de la crise économique et de la transition démographique, aggravées par la chute du prix de pétrole. La crise politique est accentuée par le renforcement des pouvoirs personnels au détriment du consensus qui était, jusque-là, garant de la stabilité du pays. Il faut prendre en considération le changement qui s'opère au sein du régime algérien, en raison du retrait de l'armée du centre décisionnel de la politique du pays. Le redoutable DRS (Département du renseignement et la sécurité) est aussi affaibli par un pacte entre l'entourage du Président, l'état-major de l'armée et les pôles financiers.

L'ancienne lecture qui oppose un régime militaire à la population civile n'est plus en vogue. L'Algérie vit actuellement une évolution similaire à celle vécue par la Tunisie la veille de la destitution du président Bourguiba en 1987. Fragilisé par la maladie, le pouvoir est tombé aux mains d'un cercle restreint provoquant une lutte d'influence au sommet de l'État. Si l'armée algérienne est encore influente dans la sphère des affaires, elle n'est plus la seule force à prendre des décisions. La grande muette n'est plus en mesure de pouvoir renverser le régime ou de peser réellement sur la décision politique sans s'associer à d'autres acteurs. Par ailleurs, s'impliquer dans la sphère politique risque de lui coûter cher en matière d'image et de cohésion interne. Cette situation rend donc improbable le scénario d'un renversement du régime par l'armée. Cela s'ajoute à l'absence de

contre-pouvoir politique en raison de l'émiettement de l'offre politique composée des partis d'opposition et de la société civile.<sup>1</sup>

La situation politique à Rabat suscite la même inquiétude. Le Roi Mohamed VI est critiqué pour ses absences répétées. Selon certaines sources, sa santé est fragile et continue d'alimenter les rumeurs sur sa volonté de passer la main à son fils, le prince Moulay el-Hassan. Le limogeage de l'ex-chef du PJD, Justice et développement (le premier parti du Maroc), Abdelilah Benkirane, n'a pas arrangé les affaires de la monarchie. Devenu très populaire aux yeux du Palais royal, l'homme fort du PJD (Justice et Développement, le premier parti du pays) a fini par agacer le Palais, mais sans toutefois tomber dans la disgrâce. La monarchie lui doit des services qui ont été rendus dans des situations de crise, particulièrement au lendemain de décisions impopulaires imposées par le Makhzen. Le Souverain marocain a ainsi perdu un chef de gouvernement très proche et un soutien de taille dans la gestion des affaires du pays. La communauté internationale se languit que le prince héritier Moulay el-Hassan, qui vient de fêter ses quinze ans, arrive à la majorité pour pouvoir gouverner et assurer ainsi une transition sans encombres. La question du Sahara occidental demeure une inquiétude de taille pour la monarchie. Il s'agit d'un différend qui épuise les ressources des deux États pivots du Maghreb et qui alimente les tensions entre Alger et Rabat. Le projet d'une coopération maghrébine est ainsi suspendu à une détente des relations entre les deux voisins.

En Tunisie, le Président Baji-Kaid Essebsi est en grande difficulté pour organiser la transition politique. Le pays a, sans doute, échappé aux dérives du printemps arabe et a réussi sa transition démocratique, contrairement à d'autres pays de la région comme la Libye, le Yémen et la Syrie. En revanche, il reste fragile tant sur le plan sécuritaire qu'économique. La situation en Tunisie dépend également de celle des deux États voisins, à savoir, l'Algérie et la Libye qui sont respectivement en difficultés internes et en situation de refondation de l'État.

La Libye vit, depuis la chute du régime du Colonel Kadhafi en 2011, une situation de guerre civile et peine à retrouver la stabilité. Le pays est divisé entre deux gouvernements, deux états-majors de l'armée et deux parlements qui bloquent la recherche d'une sortie de crise. La menace sécuritaire qui vient d'Égypte ou du Sahel complique aussi la tâche des autorités. La crise libyenne suscite beaucoup d'inquiétudes pour les Européens comme pour les pays du Maghreb et du Sahel, car elle constitue une menace à la stabilité de toute la région. Le passage de migrants subsahariens via la Libye vers l'Europe augmente l'intensité de la menace et les inquiétudes.

Par conséquent, si le Maghreb est globalement considéré comme un pôle de stabilité, ses États ont des fragilités sur le plan national et international. Le risque de la gronde sociale constitue une menace importante dans le contexte actuel.

---

<sup>1</sup> Hasni Abidi, « Algérie sur tous les fronts », *Ramses. Un monde de ruptures*, Paris, IFRI, 2017.

L'État algérien, qui est pourtant considéré comme pivot de la stabilité au Maghreb, n'est plus en mesure *d'acheter* la paix sociale comme il le faisait auparavant, car les caisses publiques sont déficitaires depuis la chute des cours de pétrole en 2014, et malgré le rebond relatif du prix du pétrole. Une chute vertigineuse des cours de pétrole pourrait induire une grave crise dans le pays. Outre ces crises internes, il importe d'ajouter la rivalité entre l'Algérie et le Maroc, nourrie par l'ambition des deux États du leadership dans le Maghreb et dans le Sahel. Le conflit sur le Sahara alimente aussi les tensions entre les deux États et empoisonne tout projet de coopération alors qu'il retarde la perspective d'une intégration régionale. Le projet de l'UMA est en berne depuis la fermeture des frontières entre l'Algérie et le Maroc en 1994. Les relations bilatérales que privilégient les Européens ne favorisent pas non plus l'apaisement entre les pays du Maghreb. De plus, la transition démocratique n'est pas la priorité absolue pour l'Union européenne, ce qui prive les pays du Maghreb d'un vrai soutien allant dans ce sens.

Cette analyse nous permet de conclure par un constat de l'échec du processus euro-méditerranéen lancé par la Communauté européenne qui, depuis le processus de Barcelone en 1995, peine à donner des résultats concrets. Ce processus était pourtant à l'origine un projet global et ambitieux : coopération économique, refondation des classes moyennes comme socle de la stabilité et de la libéralisation dans les pays du sud de la Méditerranée, en faisant émerger des forces politiques, sociales et économiques qui pourraient apporter des solutions alternatives aux défis économiques, politiques et sécuritaires.

L'échec aujourd'hui de l'Union méditerranéenne, devenue Union pour la Méditerranée (UPM) est dû en grande partie à un manque de vision et de clarté dès le départ. Le projet a été réduit à des arrangements techniques au détriment de véritables solutions politiques viables. L'instauration de la politique de voisinage élargie à d'autres pays comme l'Arménie ou l'Azerbaïdjan complique la tâche, car ce sont des pays très différents de ceux du Maghreb et du Moyen-Orient, sur le plan culturel, historique, sociétal, etc. N'ayant pas les mêmes difficultés, ces pays ne représentent pas les mêmes enjeux que des pays comme l'Égypte, l'Algérie ou la Tunisie.

Cet élargissement de l'approche empêche aujourd'hui l'Union européenne de se concentrer sur le Moyen-Orient pour faire face aux nouveaux défis et aux nouveaux enjeux qui menacent les voisins les plus proches et trouver une issue aux crises les plus conséquentes pour l'Europe: menace terroriste, instabilité, flux migratoire, etc. L'Union européenne et les États membres ont montré leur limites face à ces enjeux, tant au niveau de la perception des crises et des moyens mis en place, qu'au niveau de la conception d'une politique étrangère européenne capable de répondre à ces défis de façon cohérente. Le projet de coopération était très ambitieux lors du dialogue euro-arabe des années 1970. Ce projet était estimé positif par l'ensemble des pays du Moyen-Orient, car il était basé sur l'équilibre. Aujourd'hui, ce projet a laissé place à des accords d'alliances et d'associations qui accentuent les divisions.

## Une responsabilité partagée

Pourtant, l'Occident a sa part de responsabilité dans la situation actuelle du Moyen-Orient. Une partie des crises qui secouent cette région trouvent leur origine jusque dans la période coloniale et son héritage, ainsi que dans l'échec dans la construction de l'État post-colonial, ou dans les choix économiques et idéologiques des régimes. L'interventionnisme américain en Irak suivi d'une guerre d'occupation, mais aussi l'expédition de la France, des États-Unis et du Royaume-Uni en Libye ont déstabilisé toute la région avec des conséquences politiques et économiques sans mesure. Enfin, dans le contexte actuel, avec la politique unilatérale du Président américain Donald Trump, l'Union européenne a plutôt intérêt à s'appuyer sur d'autres partenaires qui partagent la même vision d'une diplomatie multilatérale et promouvoir une approche vidée de toute perception de nouvelle tutelle.

La situation actuelle au Moyen-Orient oblige à admettre que l'espoir que soulevait la vague des Printemps arabes depuis décembre 2010 n'est plus à l'ordre du jour. Cette désillusion est nourrie principalement par le maintien, voire le durcissement, des régimes autoritaires des États moyen-orientaux et du Maghreb, et par la montée en puissance de la mouvance islamiste radicale et le terrorisme qui menacent l'ensemble de la région. En revanche, il est encore tôt pour porter un jugement sur le résultat de ces révoltes. D'une part, les conséquences dramatiques des printemps arabes sont aussi en partie le résultat de l'instabilité politique et sécuritaire déjà présentes au Moyen-Orient, notamment en Irak, Libye, Yémen et en Syrie. Les interventions, voire les ingérences, des puissances régionales et internationales n'ont pas toujours été en faveur d'une transition démocratique, à l'exemple du coup de force en Égypte soutenu par l'Arabie Saoudite et d'autres monarchies du Golfe. L'Europe a fini par accepter le fait accompli.

D'autre part, il est fort probable que cette expérience portera progressivement les pays du Moyen-Orient sur la voie du progrès social et démocratique. Une nouvelle société civile est à l'œuvre dans plusieurs États de la région qui est capable de résister et d'initier des espaces de liberté et de changement. Faute de récompense ou d'une sorte de « grand prix » pour les peuples et les États qui réussiront à maîtriser les difficultés économiques et sécuritaires de la transition démocratique, il est difficile de convaincre les populations à s'investir davantage dans un processus de transition long et périlleux. L'Europe devrait jouer un rôle éminent en faveur d'une transition encadrée, et ne pas y privilégier les intérêts économiques et géostratégiques<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Hasni Abidi, *Moyen-Orient : le temps des incertitudes*, Paris, Erick Bonnier, 2018.



## Les grandes entreprises face à la crise de la zone euro

Christakis Georgiou

*Un discours récurrent dans le débat public sur la crise de la zone euro est que les sauvetages des États membres faisant face à une crise de liquidités ne constituaient en réalité que des sauvetages bancaires en cachette. Quelle est la réalité de ce discours ? Cette contribution présente d'abord une base théorique sur laquelle fonder une telle hypothèse qui insiste sur le rôle central des grandes entreprises dans le processus d'intégration européenne ainsi que le pouvoir qu'en tirent leurs dirigeants ; dans un second temps, cette contribution examine rapidement la manière dont l'architecture de la zone euro a suscité la crise spéculative de 2010-12, la réaction que cette situation de crise a suscitée chez les dirigeants des grandes entreprises européennes et la façon dont leurs préférences ont fini par orienter la politique de gestion de cette crise spéculative à travers des mesures d'approfondissement de l'intégration européenne.*

Examiner le rôle joué par les grandes entreprises, en particulier financières, paraît d'emblée une piste intéressante pour aborder la crise de la zone euro de 2010-12 et l'évolution subséquente de l'union monétaire européenne. En effet, un des discours récurrents dans le débat public à propos de la crise – en particulier à propos du cas grec – est que les sauvetages des États membres ayant perdu l'accès aux marchés financiers et faisant face à une crise de liquidités ne constituaient en réalité que des sauvetages bancaires en cachette, puisque les fonds prêtés ont principalement servi à rembourser les créanciers privés des États membres en question, lesquels pour l'essentiel étaient de grandes institutions financières<sup>1</sup>.

Mais si la piste du rôle joué par les grandes entreprises peut tirer sa légitimité ne serait-ce que de la tentative de tester empiriquement ce discours très répandu, il convient aussi d'asseoir cet exercice intellectuel sur une base théorique. Cet article commence donc par présenter les principales justifications théoriques d'une telle approche, à savoir le lien structurel entre construction européenne et transition vers le capitalisme oligopolistique en Europe et le débat entre politistes sur le pouvoir des grandes entreprises relancé suite à la grande crise de 2008. Dans un deuxième temps, l'article examine rapidement la manière dont

---

<sup>1</sup> Ce diagnostic est largement justifié dans le cas de la Grèce. Voir Jörg Rocholl and Axel Stahmer, « Where did the Greek bailout money go? », *ESMT White Paper*, n° WP-16-02, 2016 et Jeromin Zettelmeyer, Christoph Trebesch and Mitu Gulati « The Greek Debt Restructuring: An Autopsy », *PIIE Working Paper*, n° WP 13-8, Août 2013.

l'architecture de la zone euro a suscité la crise spéculative de 2010-12, la réaction que cette situation de crise a suscitée chez les dirigeants des grandes entreprises européennes et la façon dont leurs préférences ont fini par orienter la politique de gestion de cette crise spéculative à travers des mesures d'approfondissement de l'intégration européenne. L'article conclut, enfin, par des considérations sur l'évolution future de la zone euro et la manière dont la gestion de la crise de 2010-12 délimite les voies possibles de cette évolution.

### **Le rôle central des grandes entreprises dans le processus d'intégration européenne**

Le point de départ pour intégrer les grandes entreprises dans la théorisation de l'intégration européenne est fourni par ce qui constitue la prémisse fondamentale des théories établies en science politique du processus, à savoir l'approfondissement de l'interdépendance économique entre les États membres de l'Union européenne. Ces théories – en priorité le néo-fonctionnalisme<sup>2</sup> et l'intergouvernementalisme libéral<sup>3</sup> – sont construites autour de l'hypothèse selon laquelle l'approfondissement de l'interdépendance économique génère des pressions fonctionnelles et politiques en faveur de la construction européenne et qu'en définitive donc cette construction procède du besoin de construire une économie européenne intégrée. Pour les néo-fonctionnalistes, le mécanisme à travers lequel ce processus se déploie est celui de l'engrenage (*spillover*) : l'interdépendance conduit à une demande par des acteurs transnationaux pour la création de nouvelles institutions supranationales dont la mise en place permet d'approfondir l'intégration. Cet approfondissement sectoriel et partiel finit par se trouver en situation de déséquilibre qui à nouveau manifeste le besoin d'avancer plus loin dans la construction européenne et ainsi de suite. Pour l'intergouvernementalisme libéral, l'interdépendance conduit les acteurs nationaux à demander à leurs gouvernements nationaux de marchander des avancées dans la construction européenne, un processus dont le dénouement est régi par le pouvoir de négociation relatif de chaque gouvernement.

Mais aucune de ces théories ne se pose la question du moteur de l'interdépendance économique et par conséquent du rythme auquel elle s'approfondit. Pourquoi existe-t-il cette tendance et cette nécessité fonctionnelle à construire une économie européenne intégrée ?

---

<sup>2</sup> Il n'existe pas d'ouvrage néo-fonctionnaliste récent de référence. La théorie a été fondée par Ernst B. Haas *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

<sup>3</sup> Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

C'est ici qu'intervient la variable des grandes entreprises. Comme l'ont montré les recherches des historiens des entreprises<sup>4</sup> qui se sont penchés sur l'émergence et la généralisation de la forme *corporate* ainsi que des recherches en économie politique internationale sur le lien entre grandes entreprises, économies d'échelle et constitution de blocs commerciaux régionaux<sup>5</sup>, la véritable variable indépendante dans le processus d'approfondissement de l'interdépendance est la transition entre le capitalisme entrepreneurial caractéristique du XIXe siècle – dans lequel dominent de petites entreprises dans un monde de concurrence parfaite – et le capitalisme oligopolistique (*corporate capitalism*) qui apparaît en Europe occidentale et surtout aux États-Unis à la fin du XIXe siècle – dans lequel dominent quelques grandes firmes oligopolistiques dans chaque secteur d'activité. Pour se réaliser, cette transition nécessite la création d'un grand marché intégré de taille continentale, ce qui aux États-Unis n'est réellement accompli qu'à la fin du XIXe siècle, précisément sous la pression de l'émergence des premières grandes firmes véritablement nationales<sup>6</sup>, alors que l'Europe est fragmentée économiquement par les souverainetés nationales. Les grandes entreprises qui deviennent les acteurs économiques structurants de cette organisation de la production ont besoin de déployer leurs activités sur l'ensemble de ce grand marché, ce qui leur permet de profiter pleinement de leur grande taille en réalisant des économies d'échelle. C'est ainsi que l'approfondissement de l'interdépendance économique est fonction de la réalisation de cette transition vers le capitalisme oligopolistique<sup>7</sup>. Et c'est, par conséquent, ainsi que les grandes entreprises sont au cœur du processus de construction européenne : elles en sont le moteur premier et par conséquent l'acteur politique se situant à l'avant-garde du mouvement d'intégration – du moins sur le plan économique et des institutions régissant la vie économique. Le lien donc entre construction européenne et grandes entreprises est structurel et non pas aléatoire.

La deuxième assise théorique d'une approche par les grandes entreprises s'en suit de la première et repose sur le renouveau durant les dix dernières années

---

<sup>4</sup> En premier lieu, Alfred D. Chandler Jr. et ses disciples. Voir surtout son *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1990.

<sup>5</sup> Kerry A. Chase *Trading Blocs: States, Firms and Regions in the World Economy*, Ann Arbor, Michigan University Press, 2005.

<sup>6</sup> Michelle Egan « The Emergence of the US Internal Market », in Jacques Pelkmans, Dominik Hanf and Michele Chang (eds), *The EU Internal Market in Comparative Perspective*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2008, pp. 249-279.

<sup>7</sup> Pour une histoire économique de cette transition en Europe et en lien avec la construction européenne, voir Jean-Christophe Defraigne, *De l'intégration nationale à l'intégration continentale : Analyse de la dynamique d'intégration supranationale européenne des origines à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2004.

des études scientifiques sur le pouvoir des entreprises<sup>8</sup>. Si les grandes entreprises sont les acteurs moteurs du processus de construction européenne, alors il y a tout lieu d'estimer qu'il s'agit aussi d'acteurs politiques puissants qui utilisent le rôle dominant qu'elles occupent dans l'économie pour influencer sur les processus de prise de décision politiques et que le plus souvent elles obtiennent gain de cause. Cette hypothèse rejoint celle qui se trouve à la base du débat entre politistes sur le pouvoir structurel des grandes entreprises. Ce débat remonte aux années soixante-dix<sup>9</sup> mais il a été relancé à la suite de la grande crise financière de 2008 et du constat général de la capacité des institutions financières *too big to fail* (« trop grandes pour faire faillite ») de se faire renflouer avec des fonds publics sans réelles contreparties ni remise en cause de leur pouvoir.

Sans entrer trop dans le détail de ce débat entre politistes, il est utile de relever deux de ses dimensions. La première est que les contributions les plus récentes à ce débat relativisent la capacité des grandes entreprises à obtenir les résultats politiques qu'elles préfèrent en constatant que dans certains cas elles se retrouvent du côté des perdants ; ces contributions cherchent donc à déterminer les conditions de cette impuissance et les limites de la domination politique des grandes entreprises. Le travail de Pepper D. Culpepper en particulier tente de démontrer que les limites à la domination politique des grandes entreprises sont atteintes lorsqu'une question acquiert une saillance importante dans le débat public et que les pressions qui émanent de l'opinion publique conduisent les décideurs politiques à mettre en œuvre des politiques en contradiction avec les préférences des grandes entreprises<sup>10</sup>.

La deuxième dimension de ce débat porte sur les modes d'exercice de leur pouvoir par les grandes entreprises. Les chercheurs impliqués dans ce débat s'accordent qu'il existe deux modes d'exercice de ce pouvoir : le pouvoir instrumental et le pouvoir structurel. Le premier renvoie aux activités extrinsèques aux activités économiques des entreprises : lobbying, financement de think-tanks, participation au débat public de leurs dirigeants, *revolving doors* entre conseils d'administration d'entreprises et positions dans la bureaucratie étatique, etc. Ce mode de pouvoir est le mode « quotidien » et difficilement perceptible de l'exercice du pouvoir des grandes entreprises. Il fait écho à la théorisation par la sociologie des élites de l'interpénétration des différents groupes élitaires dans une société donnée.

Le deuxième mode renvoie à l'activité économique des entreprises. Dans la conception classique, il s'agit de la capacité des entreprises à obtenir les me-

---

<sup>8</sup> Voir par exemple *Business & Politics special issue: Structural Power and the Study of Business*, n° 17, vol. 3, 2015.

<sup>9</sup> Voir notamment Charles E. Lindblom *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books, 1977.

<sup>10</sup> Voir son *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

sures qu'elles réclament en pratiquant la grève de l'investissement (*capital ou investment strike*). Plus récemment, les chercheurs ont ajouté à cela le manie- ment par les dirigeants d'entreprises de la menace de modifier le comportement économique de leur entreprise (en délocalisant, en diminuant les investisse- ments, en modifiant la composition de leur portefeuille d'actifs financiers, et ainsi de suite) dans le but d'obtenir un résultat politique particulier.

Cette dernière dimension est particulièrement importante pour le cas de la crise de la zone euro. Comme il sera soutenu plus loin, c'est lorsque les pressions de l'opinion publique allemande ont contraint le gouvernement allemand à s'orienter vers des solutions qui étaient en contradiction avec les préférences fondamen- tales des grandes entreprises financières européennes que celles-ci se sont mises à exercer leur pouvoir structurel dans le but d'obtenir une modification des mesures prises par le Conseil Européen, en particulier dans le sens d'une plus grande intégration.

## **Les grandes entreprises confrontées à la crise de la zone euro**

### *La forme de la crise de la zone euro*

Venons-en maintenant à la crise de la zone euro. Un bref résumé de la nature de cette crise et des questions d'architecture institutionnelle qu'elle a soulevées est nécessaire avant d'examiner la manière dont la crise a affecté les grandes entreprises et comment celles-ci ont réagi.

La crise de la zone euro a d'abord et avant tout été une crise de la balance des paiements, une de celles que la construction européenne a régulièrement con- nues depuis ses débuts dans les années cinquante<sup>11</sup>. Durant la décennie entre l'introduction de la monnaie unique en 1999 et l'éclatement de la crise grecque dix ans plus tard, des déséquilibres macroéconomiques se sont accumulés entre le Nord de l'Union – l'Allemagne étant au cœur de cette dynamique – et le Sud, c'est-à-dire les États membres méditerranéens auxquels il faut ajouter l'Irlande. Ces déséquilibres – des excédents courants au Nord et des déficits correspon- dants au Sud – ont reproduit la structure traditionnelle des déséquilibres ma- croéconomiques qui avaient par le passé généré des crises de la balance des paiements en Europe depuis les années cinquante. L'origine de cette réalité macroéconomique tient au fait que les capacités industrielles et technologiques de l'économie européenne sont surtout concentrées au Nord de l'Union. Mais à mesure que la construction européenne et l'interdépendance économique entre les États-membres se sont approfondies, les déséquilibres (en pourcentage du

---

<sup>11</sup> Pour une mise en perspective historique qui reprend cette lecture, voir Harold James *Making the European Monetary Union*, Cambridge MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2012, pp. 1-21.

PIB) se sont accrus aussi et par conséquent les crises auxquelles ils ont donné lieu ont gagné en intensité.

Dans le cas de la crise de la zone euro de 2010-12, deux facteurs ont contribué à stimuler cette dynamique. D'abord, l'ouverture économique à l'Est a eu un effet désinflationniste sur le marché du travail allemand. Dès le milieu des années quatre-vingt-dix, les syndicats allemands ont accepté une politique de modération salariale en échange du maintien de l'emploi pour contenir l'impact des délocalisations vers l'Est européen. Cela s'est concrétisé par le *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* (« Pacte pour l'emploi, l'éducation et la compétitivité ») entre partenaires sociaux de 1998 sous le gouvernement Schröder ; la modération salariale dans l'industrie allemande a duré jusqu'en 2013. La conséquence a été de déprimer la demande domestique allemande et ainsi de contribuer à creuser les déséquilibres<sup>12</sup>. Ensuite, la perspective de l'introduction de la monnaie unique puis la politique monétaire unique de la BCE à partir de 1999 ont conduit à une amélioration impressionnante des conditions de financement de l'économie via l'effondrement des taux d'intérêt réels dans les États membres du Sud. Cette amélioration est allée de pair avec un afflux très important de capital provenant des États membres du Nord. Mais alors que l'anticipation des architectes de l'union monétaire avait été que cet afflux allait financer des investissements productifs qui permettraient à ces États membres de « rattraper » (*catch up*) les économies du Nord, cet afflux a essentiellement financé des bulles spéculatives dans l'immobilier et dans une moindre mesure la consommation des ménages et l'endettement public. Ces bulles ont elles aussi contribué à alimenter le creusement des déséquilibres macroéconomiques. Cette situation instable ne pouvant pas durer éternellement, la crise financière de 2008 est venue déclencher un mouvement inverse. Les capitaux ont commencé à fuir les États membres du Sud et le premier signe politiquement visible de cette fuite furent les difficultés croissantes de l'État grec à se financer sur les marchés obligataires à partir de l'automne 2009<sup>13</sup>.

Mais la crise de 2010-12 a pris une forme particulière en raison de l'architecture institutionnelle de la zone euro telle qu'elle avait été fixée par le traité de Maastricht – ce que l'on peut appeler le « système de Maastricht ». Par le passé, les crises de la balance des paiements induites par l'accumulation de déséquilibres macroéconomiques s'étaient manifestées comme des crises de change. Le

---

<sup>12</sup> Voir Peter Bofinger "German Wage Moderation and the EZ Crisis", *Vox CEPR Policy Portal*, 30 novembre 2015, <https://voxeu.org/article/german-wage-moderation-and-ez-crisis>.

<sup>13</sup> Il est assez malheureux sur le plan intellectuel et politique que le déclencheur immédiat de ces difficultés ait été l'annonce par le nouveau gouvernement grec d'un déficit budgétaire bien plus important qu'annoncé précédemment et la révélation du maquillage des comptes publics qui avait permis cette tricherie. Tout un pan de l'opinion européenne a par conséquent été conduit à considérer la crise qui s'en est suivie comme le résultat d'une tricherie, occultant ainsi ses causes profondes et empêchant d'arriver à un diagnostic et à des remèdes adaptés.

risque financier que comportaient donc ces crises était un risque de change lié aux variations des monnaies des États membres. Or, la création de la monnaie unique avait éliminé cette forme de risque<sup>14</sup>. De nombreux décideurs et investisseurs en étaient même arrivés à la conclusion que la monnaie unique rendait impossibles les crises de la balance des paiements et annulait l'importance des déséquilibres macroéconomiques.

C'était donc un choc que de découvrir qu'il n'en était rien. Le « système de Maastricht », en ne prévoyant aucun prêteur de dernier ressort pour les États membres<sup>15</sup>, a transformé le risque financier engendré par les déséquilibres macroéconomiques en risque de crédit souverain. Dans la mesure où à la suite de la grande récession de 2008-9 les niveaux d'endettement public ont fortement augmenté<sup>16</sup>, les gouvernements de ces États membres sont devenus davantage dépendants de capitaux étrangers et se sont donc exposés aux effets de la fuite de capitaux en cours depuis 2008. A la suite de l'annonce par le gouvernement grec en octobre 2009 de l'étendue réelle de son déficit budgétaire et la réalisation que la Grèce – et par extension d'autres États membres du Sud – pouvait se retrouver en situation de cessation des paiements, les investisseurs ont réalisé que le risque de crédit souverain existait bel et bien dans la zone euro et qu'ils y étaient exposés. L'architecture institutionnelle de Maastricht a donc transformé ce qui auparavant était un risque de change en risque de crédit souverain et cela s'est brutalement révélé aux décideurs et aux investisseurs en 2009.

Le « système de Maastricht » a eu un deuxième effet pervers qui a alimenté la crise spéculative déclenchée par la fuite des capitaux. Cette fuite de capitaux n'a pas concerné seulement les États membres mais également les institutions financières domiciliées dans ceux-ci qui avaient de plus en plus de mal à se refinancer auprès des marchés monétaires européens. Cette fragilisation à la fois des banques et des États membres du Sud a conduit au phénomène de la boucle de rétroaction (*doom loop*) entre banques et souverains. Lorsque la fuite de capitaux fragilisait un État membre (en faisant augmenter son coût de refinancement et en faisant plonger la valeur de marché de ses obligations sur les marchés secondaires), cette fragilité se propageait par effet de contagion aux banques locales, dans la mesure où ces banques détenaient une proportion très élevée de la dette de leur État membre, ce qui contribuait à dévaloriser leur portefeuille d'actifs. D'ailleurs, ce biais dans le portefeuille de titres des banques a été accentué dans un premier temps, puisque les banques étrangères se sont

---

<sup>14</sup> C'était même son principal objectif, en tous cas du point de vue des grandes entreprises. Voir Stefan Collignon and Daniela Schwarzer, *Private Sector Involvement in the Euro*, Londres, Routledge, 2003.

<sup>15</sup> Via l'interdiction de leur financement par la banque centrale et la clause dite de *no bail-out* selon laquelle chaque Etat-membre était individuellement responsable de ses obligations fiscales.

<sup>16</sup> En effet, la plupart des États-membres du Sud avaient des niveaux d'endettement public très faibles avant 2008 et faisaient partie des meilleurs élèves en matière de respect des critères du pacte de stabilité.

détournées des États membres fragilisés et que ceux-ci ont exercé sur les banques locales une pression morale (*moral suasion*) pour qu'elles continuent à acheter leur dette<sup>17</sup>. De manière plus générale, à partir de 2008 les États membres se sont appuyés sur la décentralisation de la supervision bancaire dans la zone euro pour poursuivre une politique de répression financière dont l'objectif était de faire que les banques privilégient leur marché domestique dans la composition de leurs portefeuilles d'actifs<sup>18</sup>. De même, lorsque la fuite des capitaux touchait d'abord les banques, l'effet de contagion se propageait dans l'autre sens : en l'absence de responsabilité européenne pour les sauvetages bancaires, les États membres se trouvaient face à la perspective d'assurer seuls le sauvetage de leurs secteurs bancaires, ce qui comporterait un coût fiscal exorbitant et ferait exploser leur endettement public. Par conséquent, les investisseurs se mettaient à douter de la solvabilité de ces États membres et se détournaient de leurs obligations souveraines.

#### *La réaction des grandes entreprises européennes*

Dans ce contexte, les principales préférences des grandes entreprises – telles qu'elles ont été exprimées publiquement ou dans des échanges privés avec les responsables politiques par leurs dirigeants, par des associations telles que le European Round Table of Industrialists ou telles qu'enregistrées dans des enquêtes d'opinion comme l'enquête « The Future of Europe » conduite annuellement par le cabinet de conseil Grant Thornton<sup>19</sup> – ont été les trois suivantes : la première exigence forte a été l'élimination du risque de crédit souverain par tous les moyens disponibles aux décideurs politiques, ce qui dans la pratique a conduit les grandes entreprises européennes à militer pour un degré de mutualisation fiscale suffisant à calmer les investisseurs et éloigner le spectre de défauts de paiement par des États membres. Les grandes entreprises ont donc soutenu toutes les mesures de mutualisation entre les États membres qui ont débouché sur la création du Mécanisme Européen de Stabilité. Mais elles ont également soutenu la solution de la mutualisation fiscale cachée impliquée par la mobilisa-

---

<sup>17</sup> Selon Carlo Bastasin (*Saving Europe : How National Politics Nearly Destroyed the Euro*, Washington, Brookings, 2012), un *grand bargain* a été passé entre États-membres, BCE et banques au printemps 2009 pour que le financement des États soit assuré par les banques domestiques en utilisant les liquidités massivement créées par la BCE depuis 2008. Ce *grand bargain* était l'initiative des États – les banques et la BCE ne l'ont accepté qu'à contrecoeur et comme une solution provisoire.

<sup>18</sup> Voir Rachel Epstein « Choosing the Lesser of Two Evils: Explaining Multinational Banking Groups' Push for Supranational Oversight in the EU », *Cahiers du CERIU Working Paper 2*, 2014.

<sup>19</sup> Il n'y a pas ici de place pour référencer mes sources. J'invite le lecteur désireux de les découvrir à se reporter à mon article « The Eurozone crisis and the European corporate elite : bringing corporate actors into focus » dans *Economy and Society*, n° 45, vol. 1, 2016.

tion du bilan de la BCE à travers le programme SMP lancé en 2010 et surtout l'annonce du programme OMT en septembre 2012 qui a promis un soutien illimité de la banque centrale aux marchés des dettes publiques. La demande de mutualisation fiscale pour éliminer le risque de crédit souverain a également poussé les grandes entreprises dans les États membres les plus fragilisés à soutenir l'introduction d'euro-obligations, ce qui constituerait un degré de mutualisation bien plus important.

La seconde exigence des grandes entreprises – en particulier financières – a été la fin rapide du *grand bargain* de 2009 et de la politique de la répression financière qui l'a accompagné. Cette politique, en accentuant le biais national dans les portefeuilles bancaires, a aggravé en réalité la fuite des capitaux et la fragilité financière dans les pays déficitaires et a contribué à fragmenter l'espace financier européen. En cela, non seulement elle a fait reculer l'un des bienfaits de la création de l'euro – l'accroissement de l'intégration financière – mais elle a aussi dressé des obstacles supplémentaires pour les grandes entreprises bancaires qui poursuivaient depuis des années une politique volontariste d'europanisation. Ainsi, les grandes entreprises bancaires européennes ont soutenu toutes les initiatives allant dans le sens d'une politique bancaire unique dans la zone euro : de la proposition restée lettre morte du gouvernement français en 2008 d'un « euro-tarp » pour organiser des sauvetages bancaires européens à la création de l'union bancaire et de l'instrument de recapitalisation bancaire directe du MES, mais aussi le plan de soutien au secteur bancaire espagnol finalisé en juin 2012 qui a précipité la décision de créer l'union bancaire. Une politique bancaire unique dans la zone euro est vue comme le moyen d'empêcher les superviseurs nationaux d'imposer des contraintes nationales aux opérations des banques mais aussi comme un moyen de déboucler la boucle de rétroaction banques-souverains décrite plus haut qui a aggravé la crise en 2010-12.

Enfin, et sans surprise, les grandes entreprises ont soutenu la politique de consolidation fiscale accélérée à partir de 2010 et de réformes structurelles dans les États membres déficitaires afin de résorber les déséquilibres macroéconomiques et améliorer la compétitivité de l'ensemble de l'économie de la zone euro en modérant les coûts salariaux.

Ces préférences correspondent bien entendu à la politique de gestion de la crise qui a fini par s'imposer. La création de mécanismes de mutualisation fiscale – notamment le MES – combinée à la mobilisation du bilan de la BCE a permis d'écarter le spectre de défauts de paiement ou de restructurations des dettes détenues par les grandes banques européennes. La seule exception à cette règle – le PSI grec – a clairement été présenté par les décideurs politiques européens comme une solution unique au cas grec qui ne serait jamais reproduite. Ensuite, la gestion de la restructuration du secteur bancaire espagnol a en effet été europanisée via la mobilisation des fonds du MES et le contrôle ultime exercé par l'Eurogroupe et la Commission sur le plan de restructuration bancaire conduit par les autorités espagnoles. Ce cas concret est allé de pair avec l'abandon de la politique de la répression financière via le lancement de l'union

bancaire. Enfin, les plans d'aide attribués aux Etats-membres déficitaires, mais aussi la politique poursuivie en Italie et en Espagne à partir de 2011, ont parfaitement correspondu aux préférences des grandes entreprises.

*L'exercice du pouvoir structurel des grandes banques comme levier pour déboucher sur cette politique*

Cependant, le constat de l'alignement de la politique de gestion de la crise avec les préférences des grandes entreprises ne nous dit rien de l'influence concrète exercée par celles-ci dans la définition de cette politique. Comme évoqué dans la partie théorique, les chercheurs qui travaillent sur le pouvoir des entreprises distinguent deux modes d'exercice de ce pouvoir : le pouvoir instrumental et le pouvoir structurel. L'incidence du pouvoir instrumental est en général assez difficile à observer puisque comme déjà indiqué, il constitue le mode quotidien de l'exercice du pouvoir des entreprises. Dans le cas de la zone euro, il existe de très nombreuses indications de ce type de pouvoir, notamment à travers les liens très étroits qui unissent le personnel dirigeant de la BCE et des directions économiques et financières de la Commission aux instances dirigeantes des grandes banques européennes<sup>20</sup>. De même, les travaux sur les lobbies indiquent la prépondérance des lobbies représentant les intérêts des grandes entreprises dans le système de gouvernement bruxellois<sup>21</sup>. Cependant, les chercheurs travaillant dans ce domaine préconisent en général de se concentrer sur les cas où les grandes entreprises ont recours à des formes de pouvoir structurel pour clairement cerner la manière dont elles obtiennent satisfaction en matière de politiques publiques. On peut s'attendre à ce que les grandes entreprises aient recours à leur pouvoir structurel lorsque les pressions émanant de l'opinion publique incitent les décideurs politiques à adopter des mesures qui vont à l'encontre de leurs préférences.

C'est précisément ce qui s'est passé en 2009-2012. Le cas le plus clair d'une telle orientation a concerné la gestion du risque de crédit souverain et s'est cristallisé par la décision restée connue comme la décision de Deauville. En octobre 2010, la chancelière allemande Angela Merkel et le président français Nicolas Sarkozy se sont mis d'accord à Deauville – contre l'avis de la Commission et de la BCE – pour imposer dans l'avenir la participation du secteur privé (*Private Sector Involvement* ou PSI) dans les plans d'aide aux États membres. En clair, il s'agissait de promettre à l'opinion publique européenne que les grandes banques allaient à l'avenir encaisser des pertes lorsqu'un État membre avait

---

<sup>20</sup> Voir entre autres Corporate Europe Observatory, *Open door for forces of finance at the ECB*, Bruxelles, 2017 et Yiorgos Vassalos « Le pantouflage financier à la Commission européenne », *Savoir/Agir*, n° 41, vol. 3, 2017.

<sup>21</sup> Voir en particulier Sylvain Laurens *Les courtiers du capitalisme : Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015 et Andreas Dür and Gemma Mateo, *Insiders versus Outsiders : Interest Group Politics in Multilevel Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

besoin de la solidarité fiscale du reste de la zone euro. Merkel a justifié cette décision lors d'une conférence de presse quelques semaines plus tard en expliquant que « le président de la BCE veut avant tout que les marchés puissent regarder avec calme la zone euro. Mais nous, nous devons aussi prendre en compte notre population, qui a le souhait légitime que ce ne soit pas seulement le contribuable qui prenne tous les risques, mais que l'économie privée prenne sa part aussi. »<sup>22</sup> Elle a aussi admis qu'il était possible « qu'il y ait une contradiction entre les intérêts du monde financier et ceux du monde politique »<sup>23</sup>. De manière générale, l'intention du gouvernement allemand était d'utiliser le PSI pour amoindrir le besoin de mutualisation fiscale et ainsi satisfaire l'opinion publique allemande qui y était particulièrement hostile.

Les grandes banques européennes se sont immédiatement montrées hostiles à la décision de Deauville. Celui qui était à l'époque le banquier le plus influent en Europe, le directeur général de la Deutsche Bank Josef Ackermann, a critiqué publiquement la décision et cherché dans des rencontres privées à dissuader Merkel puis s'est tourné vers le président de la Commission José-Manuel Barroso et le président du Conseil Européen Hermann van Rompuy sans obtenir satisfaction<sup>24</sup>. C'est suite à la décision du Conseil Européen de novembre 2010 d'entériner l'accord de Deauville que les grandes banques européennes ont changé de tactique. Elles se sont alors mises à vendre les titres de dette publique qu'elles avaient en leur possession, précipitant ainsi une crise spéculative sur les marchés de la dette publique restée connue dans les milieux financiers comme le « Merkel crash ». Lorsque le Conseil Européen de mars 2011 a rétro-pédalé sur son engagement à avancer vers la création du MES et a durci les conditions des éventuels PSI, la BCE s'est jointe aux banques privées en suspendant son programme d'achat de dettes publiques, accentuant ainsi la spéculation et augmentant la pression sur les décideurs politiques. Enfin, cette situation a atteint son paroxysme à l'automne 2011, ce qui a obligé le Conseil Européen de décembre 2011 à revenir sur l'engagement pris à Deauville et à promettre que toutes les obligations fiscales des Etats-membres seraient honorées.

Mais cette promesse n'a pas suffi pour calmer les grandes institutions financières. Encore fallait-il la rendre crédible en annonçant un soutien potentiellement illimité aux marchés de la dette publique – soit en augmentant très substantiellement les moyens du MES, soit en permettant à la BCE d'engager de manière illimitée son bilan<sup>25</sup>. Cette demande a été communiquée aux décideurs européens et aux banquiers centraux durant les premiers mois de 2012 dans

---

<sup>22</sup> Cité dans Arnaud Leparmentier *Ces français fossoyeurs de l'Europe*, Plon, Paris, 2013, p. 22.

<sup>23</sup> Cité dans Bastasin, *Saving Europe*, op. cit. p. 228.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>25</sup> Dans un entretien que j'ai réalisé en novembre 2017 avec Lorenzo Bini-Smaghi, ancien membre du directoire de la BCE et depuis 2015 président du conseil d'administration de la Société Générale, celui-ci m'a confirmé que telle était la demande des investisseurs et que les décideurs politiques avaient tardé à la prendre en compte.

des rencontres avec des investisseurs. Mais surtout, la crise spéculative – qui s’est quelque peu calmée entre décembre 2011 et février 2012 – est repartie de plus belle dès mars 2012, en particulier lorsqu’il est apparu nécessaire de recapitaliser le secteur bancaire espagnol.

C’est ainsi qu’en juin 2012, des décisions cruciales furent prises qui permirent de définitivement renverser la vapeur. D’abord, la décision d’eupéaniser le sauvetage bancaire espagnol et lancer l’union bancaire ont satisfait à la deuxième demande des grandes banques européennes, à savoir mettre fin à la politique de répression financière et prendre des mesures fortes pour renverser la tendance à la fragmentation financière de la zone euro. Mais le Conseil Européen crucial de juin 2012 a aussi ouvert la porte à l’engagement pris en juillet 2012 par Mario Draghi devant un parterre d’investisseurs à Londres « to do whatever it takes » (faire tout le nécessaire) pour sauver l’euro, qui s’est traduit par le programme OMT (qui en substance constitue une promesse d’achats illimités de dette publique des États membres fragilisés financièrement).

Le refus des grandes banques européennes de continuer à honorer le *grand bargain* du printemps 2009 en liquidant leurs portefeuilles de titres de dette publique peut être conçu comme l’équivalent en matière financière de la grève de l’investissement (*investment strike*) qui est au cœur des théorisations sur le pouvoir structurel des grandes entreprises. La politique de gestion de la crise initialement envisagée – fondée sur la promesse de mettre à contribution les créanciers privés et sur la répression financière – ne pouvait pas fonctionner sans l’assentiment actif des grandes institutions financières européennes, qui devait se concrétiser par des achats continus de dette publique en utilisant les liquidités supplémentaires mises à disposition par les politiques monétaires non-conventionnelles mises en œuvre par la BCE depuis 2008. C’est lorsque celles-ci ont retiré cet assentiment actif à partir de novembre 2010 que les décideurs politiques ont été poussés à mettre en œuvre d’autres politiques impliquant une plus grande intégration européenne. La crise a alors été résolue et la spirale vers l’approfondissement de la zone euro s’est enclenchée. Ce n’est donc pas un hasard si Ackermann lui-même a soutenu en juin 2012 que les « marchés financiers ont obligé l’Europe à faire ce qui d[evait être fait]... ce qui s’est passé durant les cinq dernières années est immense... en termes d’intégration politique... Et ceci... a seulement été déclenché par les marchés financiers et par personne d’autre. Aucun leader politique ne s’est levé pour dire que nous devions changer de direction. Aucun. »<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Conférence au Atlantic Council of the United States, 4 juin 2012, <http://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/the-euro-a-dim-and-dismal-future-with-josef-ackermann-6-4-12-transcript>

## Conclusion

### Le chemin délimité par les grandes entreprises pour l'évolution future de la zone euro

Pour l'évolution future de la zone euro, la problématique imposée par les grandes entreprises est donc double. D'abord, et c'est de loin le chantier le plus avancé à ce stade, il y a la question de l'eupéanisation définitive du système bancaire et financier de la zone euro. Cette problématique renvoie évidemment à l'achèvement de l'union bancaire, qui passe dans l'avenir immédiat par la mise en place d'une garantie européenne des dépôts de sorte à harmoniser les conditions qui président à la protection des déposants et donc égaliser les conditions dans lesquelles les banques européennes doivent obtenir la confiance de leurs créanciers de détail. L'autre dimension de l'eupéanisation du système bancaire européen est la consolidation transfrontalière de l'industrie bancaire européenne à travers l'émergence de grandes banques véritablement pan-européennes<sup>27</sup>. Cette solution est plébiscitée par les superviseurs mais aussi les banquiers comme étant la meilleure solution au problème de la diversification géographique des portefeuilles d'actifs des banques et donc de l'élimination du biais national dans ces portefeuilles. Enfin, l'élimination de ce biais national est considérée comme incontournable pour aboutir à la rupture définitive des liens privilégiés entre États membres et banques domestiques. Si un État membre est fragilisé financièrement, le fait qu'aucune grande banque européenne ne détienne une proportion très importante de sa dette publique limite la dynamique de la boucle de rétroaction et donc permet d'isoler encore davantage le système bancaire des aléas des marchés des dettes publiques.

Mais le deuxième impératif – empêcher la réapparition du risque de crédit souverain comme élément structurant du système financier européen – signifie aussi que démêler ces liens privilégiés ne peut se faire qu'en les reproduisant à l'échelle européenne via l'offre d'un actif financier sans risque qui ne pourra sur le long terme qu'être le produit d'une mutualisation fiscale très poussée. En d'autres termes, l'adoption d'euro-obligations émises par un Trésor européen pour financer un budget de la zone euro apparaît sur le long terme comme la solution idéale pour respecter les impératifs imposés par les grandes entreprises européennes. En attendant d'y parvenir – ce qui de toute évidence prendra beaucoup de temps tant la réalisation d'un tel projet comporte des risques poli-

---

<sup>27</sup> Ce point m'a été répété dans des entretiens avec des dirigeants des trois plus grandes banques françaises. Mais ce point de vue est partagé par l'ensemble des dirigeants des grandes banques européennes. Voir *Financial Times* « Europe's bank bosses stress need for consolidation », 27 mai 2018. Favoriser la consolidation transfrontalière est également un des objectifs du superviseur bancaire unique. Voir le discours de sa présidente, Danièle Nouy, le 27 septembre 2017 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp170927.en.html>.

tiques que le gouvernement allemand ne semble pas prêt à affronter – la zone euro devra maintenir en place un système plus ou moins alambiqué de garanties mutuelles entre États membres incarné par le MES et la complexité de sa gouvernance.

On voit donc comment les impératifs imposés par les grandes entreprises européennes – en particulier les grandes banques – conduisent tout droit à la réalisation d'un fédéralisme bancaire et fiscal dans un avenir pas si lointain. La question qui se pose désormais est quelles péripéties l'Union Européenne devra connaître avant d'aboutir à cette situation. La réalisation de la monnaie unique a connu des péripéties politiques similaires – pression émanant des marchés financiers sur les décideurs politiques, réticences des décideurs allemands en raison de l'hostilité de leur opinion publique – mais malgré le scepticisme de certains qui prédisaient le passage de longues décennies avant sa réalisation, elle a fini par se mettre en place dans un délai relativement court. Ceci dit, la réalisation d'un fédéralisme bancaire et fiscal est une tâche beaucoup plus ardue – en particulier sa dimension fiscale puisque l'on touche là au cœur des pouvoirs régaliens économiques et financiers des États modernes.

**Autour de l'initiative du Président Macron**



## L'ambition européenne du Président Macron et les réactions en Europe à son projet

Sébastien Maillard

*L'ambition européenne de Macron lui vient de son parcours personnel, tout en étant également indissociable de sa position de Président de la République française. Il s'agit pour lui de redonner du sens au projet européen, de promouvoir une Europe-puissance, une Europe qui protège. Il s'est tellement investi qu'il ne peut se permettre une défaite aux élections européennes. On remarque aussi qu'il a relativement peu d'alliés vraiment prêts à le suivre en Europe.*

En ayant à l'esprit toutes les menaces et défis pesant sur la construction européenne et qui ont fait l'objet de la première partie de cet ouvrage, on peut essayer d'examiner en quoi Emmanuel Macron apporte un début de réponse ou non, et voir quelles réactions cela suscite. Concernant l'ambition européenne d'Emmanuel Macron il convient de faire préalablement trois remarques : c'est une ambition à la fois personnelle, présidentielle et très française.

*Ambition personnelle* au sens où ce n'est pas un rôle de composition, ni une tactique électorale pour se positionner à gauche ou à droite ; c'est vraiment, pour l'avoir suivi de près, une conviction sincère et quelque chose qu'on ne pourra pas lui enlever. Macron était Européen dès le départ.

C'est une *ambition présidentielle* puisque l'Europe était au cœur de sa campagne électorale. Quand on regarde les études qui ont été faites à la suite de cette élection, on voit que l'Europe a été un facteur décisif dans son électorat. L'Europe est indissociable de la conception, comme il dit, *gaullo-miterrandienne* de sa présidence,. C'est bien dans cette tradition-là qu'il cherche à s'inscrire. Si on est un chef de l'État français, on est nécessairement un grand acteur de la construction européenne. En tout cas, c'est ainsi que se projette le Président. C'est un peu ce qu'a voulu dire Jean-Claude Juncker lorsqu'à Strasbourg il a réagi au discours du Président Macron, disant : « La vraie France est de retour ! ». On voit ce que cela peut sous-entendre. C'était cette ambition qui était de retour.

Une *ambition française* car le projet de Macron pour l'Europe et pour la France sont inséparables. Toutes les réformes structurelles qui ont été entreprises en France se comprennent mieux et s'apprécient dans une perspective européenne. Il était révélateur que, pendant l'automne dernier, en même temps qu'il y avait la réforme du droit du travail en France – une réforme nationale – Macron portait le fer sur la scène européenne à propos des travailleurs détachés : donc on sentait que c'était important que les deux soient faits en même temps. C'était important qu'il se serve de l'Europe dans les réformes structurelles en France

pour donner une France plus respectée, audible qui montre qu'elle fait ses devoirs afin d'être écoutée, alors qu'inversement les réformes internes permettaient de faire bouger les lignes en Europe. Je pense à l'accord qui a été trouvé sur les travailleurs détachés, sans doute sur-venu politiquement, et au fait qu'on est maintenant sous le seuil des 3% de déficit budgétaire,... cela rend tout de suite la France plus crédible lorsqu'elle veut faire bouger les choses dans l'Union Européenne.

Ces trois remarques ayant été faites, en admettant que la France est de retour et qu'elle cherche à être crédible et écoutée, au fond c'est pour dire quoi ? Il faut d'abord rappeler deux éléments de contexte. Le premier est *externe* (élection de Trump, retour des empires, des hommes forts). C'est « faire l'Europe dans un monde de brutes », pour citer le titre de mon livre d'entretiens avec Enrico Letta, où l'UE découvre des acteurs mondiaux qui ne lui veulent pas forcément du bien, que ce soit du côté Trump ou de Poutine. C'est dans ce contexte extérieur dégradé que se situe cette ambition. L'autre est *interne*, nous sommes dans une période de montée des nationalistes, de pratiques d'une démocratie illibérale, etc... C'est important de comprendre l'ambition de Macron dans ce contexte assez dramatique. Ambition habitée par un certain sens de l'urgence : on est face à une crise existentielle à laquelle il faut répondre.

Il y a en tout cas une action là-dessus à Strasbourg au Parlement européen. Cela a commencé par une grande offensive, dans laquelle il n'est pas venu avec un grand projet précis, avec une monnaie unique par exemple, ou un grand projet bien concret identifiable. Face à une poly-crise, il répond par une offensive tous azimuts. Cela a donné le discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017 qui a été comme une sorte de feu d'artifice de propositions, non hiérarchisées. Dans ce discours, on trouvait les listes transnationales aux élections européennes, l'Académie du renseignement, un budget de la zone euro qui aurait un rôle stabilisateur, des universités européennes, etc... Il y avait une abondante liste de nombreux de projets très différents, certains reprenant des idées circulant déjà.

Au-delà de cette énumération, faite pour marquer les esprits et répondre à ce contexte dramatique, il y a un double objectif de *sens* et de *puissance*. L'objectif de sens est de parvenir à changer de narratif sur l'Europe et d'arrêter d'être sur la défensive, à redonner confiance et donner un discours résolument pro-européen, assumer d'en être fier, comme jouer l'Hymne à la Joie le soir de la présidentielle française. Si on pouvait paraphraser Trump, il aurait pu dire que son ambition est : « Make Europeans proud again ». L'emphase qui a été mise sur le drapeau européen et les consultations citoyennes en cours sont là pour que le projet soit réapproprié. Son ambition est de rendre l'Europe populaire et identifiable dans son sens collectif. Son ambition est de faire des Européens.

L'autre objectif est de puissance. Emmanuel Macron l'affirme dans son discours de Strasbourg, il veut « faire de l'Europe une puissance géopolitique, commerciale, climatique, économique, alimentaire, diplomatique, une puissance propre ». Cela rejoint l'ambition française que l'Europe devienne une puissance

dans le monde. La France retrouve son rôle de grande puissance à travers l'Europe.

Quels sont les moyens de cette ambition européenne ? Macron a d'abord mis sur le verbe. Les discours d'Athènes, à la Sorbonne, à Francfort, Strasbourg, Aix-la-Chapelle,,... cela a été une année de discours. On n'en a jamais eu autant de la part d'un chef d'État. Quand on regarde ces discours, on voit la façon dont Emmanuel Macron reprend le vocabulaire des anti-européens pour le retourner dans un contexte tourné vers l'Europe. Ainsi le mot *souveraineté*, qui était souvent l'apanage des souverainistes par définition. Souvent on a toujours opposé les souverainistes d'un côté, et les fédéralistes de l'autre, mais le concept de « souveraineté européenne » est une façon de trouver une réponse au *take back control* des Brexiteurs.

Le mot *protection* aussi revient souvent avec cette « Europe qui protège ». J'insiste sur le vocabulaire car en politique, cela compte. Il s'agit de montrer que la protection et la souveraineté sont du côté de l'Europe. Un autre mot, moins relevé mais présent dans les discours est le mot *identité*. Présent dans le discours de Strasbourg pour montrer que ce qui nous fait européens, c'est à la fois une part d'universel, mais c'est en même temps ce qui en fait sa spécificité européenne et qui doit montrer comment on peut fonder une identité européenne sur ses valeurs. Cela montre aussi que ce n'est pas à Viktor Orbán d'avoir le monopole sur ce qu'est l'identité européenne.

Autre moyen de l'ambition européenne d'Emmanuel Macron, c'est – ou c'était – *l'Allemagne*. Depuis le début de son mandat et durant toute sa campagne, il a dit vouloir gouverner *avec* et non pas *contre* l'Allemagne. Il s'appuie sur une ambition très classique d'une offensive franco-allemande qui aurait dû voir le jour après les élections législatives allemandes du 24 septembre. C'était le plan initial.

Le dernier moyen de l'ambition, c'est aussi le *pragmatisme*. Je ne pense pas que Macron s'accroche tant à l'idée d'un « noyau dur ». Quand on discute avec son entourage, c'est beaucoup pour dire qu'il n'y a pas un rêve d'Europe des 6 ou des 12 mais, au cas par cas et selon les thèmes, qu'on pourrait faire des alliances sans nommer les pays par avance. On essaye de construire ainsi un groupe pionnier sur tel ou tel sujet en sachant que ces groupes peuvent être très différents. C'est l'Europe différenciée qui est un moyen plus sûr d'avancer.

Pendant que toutes ces ambitions étaient mises sur la table, la conjoncture européenne s'est dégradée depuis les dernières élections, qu'elles soient allemandes, hongroises, autrichiennes, italiennes, tchèques, etc. Au fil des scrutins, le chef de l'État français a vu ses alliés potentiels partir. Il doit faire avec une Allemagne aujourd'hui très prudente, qui veut surtout temporiser, qui ne répond pas avec le même enthousiasme et qui se méfie peut-être d'autant de l'enthousiasme français. Il y a aussi des abonnés absents. Dans la période qui vient, on risque d'avoir plus de chaises vides que de tables renversées. Cela dépend des pays et de leurs coalitions. On a vu aussi une méfiance plus ouverte

des pays du Nord, à commencer par les Pays-Bas qui jouent un peu les nouveaux Britanniques dans l'Europe. On se souvient de la réaction du Premier Ministre néerlandais après le discours de la Sorbonne : il se moquait des visions romantiques, et on le voit aujourd'hui dans l'attitude des Pays-Bas concernant le budget européen. À l'Est, même s'il y a une tentative, côté français, de jouer la division et de ne pas considérer l'Est comme un bloc, mais de traiter pays par pays, il y a une hostilité claire d'Orbán au projet macronien. En résumé, Macron a une ambition européenne qui est mal partagée, et il apparaît comme un leader esseulé.

Au sein des institutions européennes, il peut trouver dans la Commission une alliée. C'était frappant de voir, après le discours de la Sorbonne, que la Commission avait tout de suite communiqué pour montrer tous les points communs qu'elle croyait voir entre le discours sur l'état de l'Union de Jean-Claude Juncker et le discours de la Sorbonne, ceci afin de montrer que les deux étaient bien en phase. Au niveau du Parlement européen, il est frappant de voir comment Macron a rencontré à Strasbourg des groupes politiques qui n'étaient pas du tout prêts à se faire laisser faire, à se laisser diviser, à commencer par le PPE. On se souvient du refus des listes transnationales. Macron parle de l'Europe qui se protège, mais c'est aussi une Europe qui se protège de Macron ! C'était frappant dans son accueil à Strasbourg...

Dans son propre pays, cet enthousiasme personnel, ancré au tout début, n'est pas non plus aussi contagieux parmi ses ministres ou dans les directions d'administration, au point que certains disent « c'est l'arbre qui cache la forêt ». Charles De Gaulle disait « l'intendance suivra », mais l'intendance n'est pas toujours au rendez-vous.

Pourquoi il y a finalement si peu de soutien marqué aujourd'hui ? D'une part il y a un décalage institutionnel entre un président de la Vème République pour qui, on le sait, où l'Europe est un domaine réservé et qui a carte blanche pour avancer ses idées, produisant un discours de la Sorbonne qui pourrait être difficile à imaginer de la part d'un chef d'une coalition, comme il s'en trouve tant en Europe, où c'est difficile d'arbitrer, où tout est millimétré. Les responsables politiques, selon les pays, n'agissent pas au sein des mêmes contraintes institutionnelles lorsqu'il s'agit de parler d'Europe.

Il se pose aussi une question culturelle. Celle-ci touche au débordement d'enthousiasme de Macron. Est-ce que cela joue en sa faveur, ou est-ce que finalement cela fait peur ? Est-ce que c'est une Europe à *la française* qu'il impose, ou est ce qu'il veut construire avec nous des choses ? De ce point de vue, ses discours ont pu parfois être mal reçus et mal compris. Peut-être qu'il y en avait trop d'un coup. Sur le fond, quand il parle de l'Europe comme d'une puissance forte, on sait que cette ambition n'est pas partagée par l'ensemble des 28.

Macron a pris acte à Strasbourg qu'il y avait une "génération de somnambules", et il a plutôt montré une forme d'exaspération polie à Aix-la-Chapelle lorsqu'il a reçu le prix Charlemagne en s'adressant aux Allemands, disant que tout ce qu'il

avait annoncé à la Sorbonne ne pourrait pas être fait durant le quinquennat. Dans ce contexte moins stimulant, aujourd'hui la France retrouve ses ambitions traditionnelles. Dans le discours de la Sorbonne, il proclamait qu'il n'avait "pas de lignes rouges mais un horizon". Aujourd'hui on voit pourtant cette ligne rouge réapparaître : je pense à la défense de la PAC. Dans les discours du Président français, il y a des choses qui reviennent avec insistance, que ce soit la taxe aux frontières pour le CO<sub>2</sub> ou les droits d'auteurs. C'est dans des éléments comme ceux-là qu'on retrouve les ambitions françaises. On a d'autres thèmes comme la zone euro sur lesquels on ne peut pas s'attendre à un déblocage rapidement.

En revanche, il a pris date pour les élections européennes de 2019 qui sont cruciales. Emmanuel Macron s'est tellement investi sur l'Europe qu'il ne peut pas se permettre de les perdre ! Ce serait une claque immense à mi-mandat de son quinquennat. Je pense donc qu'il va dramatiser cet enjeu. La période s'y prête. On le voyait déjà un peu dans son discours de Strasbourg, lorsqu'il opposait l'Europe d'Orbán à la sienne avec les démocraties libérales ; c'était à la fois une question posée à l'Allemagne et singulièrement à la CDU/CSU : « avec qui êtes-vous ? ». Aujourd'hui c'est aussi une question posée à l'Italie.



## Les propositions du Président Macron concernant la politique de sécurité internationale: une lecture critique

René Schwok

*L'analyse porte sur les différents discours du Président Macron tenus en 2017 et 2018. De nombreux observateurs avaient alors considéré qu'ils constituaient des appels historiques qui pourraient modifier de manière substantielle l'architecture européenne en matière de sécurité. Nous avons pu observer que cela a débouché sur le lancement d'une Initiative européenne d'intervention (IEI). Mais celle-ci est particulièrement déconcertante. Tout d'abord, son impact médiatique a été très faible. À cela s'ajoute le risque de confusion avec la Coopération structurée permanente (CSP) de l'UE. Il est également difficile d'éviter des duplications avec des projets très proches de l'OTAN. On peut aussi s'étonner que ce soit un seul pays, en l'occurrence la France, qui conduise totalement le projet en marge des autres projets existants. L'élément le plus paradoxal de cette IEI est qu'elle a pour principal objectif de relancer l'Union européenne de la défense, tout en se situant pourtant en dehors de cette dernière.*

Notre analyse<sup>1</sup> porte sur les différents discours du président Macron tenus en 2017 et 2018 sur l'Union européenne, notamment celui prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017.<sup>2</sup>

De nombreux observateurs de la presse européenne avaient alors considéré que ces conférences<sup>3</sup> constituaient des appels historiques qui pourraient modifier de manière substantielle l'architecture européenne en matière de sécurité.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Mes remerciements vont à Alessia Biava et à Brice Didier pour leurs commentaires avisés.

<sup>2</sup> Emmanuel Macron, *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Paris/Sorbonne, 26 Septembre 2017.

<sup>3</sup> Le président Macron a prononcé une dizaine de discours sur le thème de l'Europe depuis septembre 2017. En plus de celui de la Sorbonne, les plus significatifs sont ceux du 7 septembre 2017 à l'Acropole d'Athènes, du 10 octobre 2017 à la Foire du Livre de Francfort et du 17 avril 2018 au Parlement européen de Strasbourg. Ils sont disponibles sur le site : <http://www.elysee.fr/declarations/>

<sup>4</sup> On trouve une revue de la presse européenne dans *Eurotopics, Commentaires de la presse européenne*, 28 septembre 2017. <https://www.eurotopics.net/fr/186806/macron-reussira-t-il-a-refonder-l-ue>

Également, Hugo Stratton, « Visionary or Federalist: Europe reacts to Macron's Sorbonne speech », *OpenEurope*, September 2017. <https://openeurope.org.uk/today/blog/visionary-federalist-europe-reacts-macron-sorbonne-speech/>

De nombreux fédéralistes pouvaient de nouveau trouver matière à espérer.<sup>5</sup> De manière significative et sur la base de ses propositions, Emmanuel Macron a reçu le 10 mai 2018 le prix international Charlemagne d'Aix-la-Chapelle. Celui-ci vise à récompenser « l'engagement d'une personnalité en faveur de l'unification européenne ». Dans ses motivations, la société chargée de la remise du prix justifiait son choix en le qualifiant de « précurseur courageux du renouvellement du rêve européen ».<sup>6</sup>

Notre contribution revient sur les analyses et les propositions du chef de l'État français. Elle cherche à évaluer quel est son diagnostic de la situation internationale et quelles sont les solutions qu'il préconise afin de répondre aux défis européens en matière de sécurité.

### Diagnostic

Dans cette première partie, nous essayons de restituer la pensée du président français concernant les défis auxquels est confrontée l'Europe. En effet, il est indispensable de savoir quelle est sa conception des enjeux de sécurité, ainsi que ses priorités. Nous cherchons à savoir comment il les présente et comment il espère convaincre les dirigeants et les peuples européens d'agir.

La sécurité internationale est le premier thème qu'il a mis en avant dans son discours. Ce sujet n'a certes pas été retenu par les commentateurs qui ont davantage insisté sur ses propositions en matière institutionnelle et sur la zone euro. Pourtant, les menaces pour la paix en Europe constituent bel et bien le fil conducteur de son discours.

Il avance en effet que la sécurité internationale est la « première clé, le fondement de toute communauté politique ».<sup>7</sup> Emmanuel Macron insiste sur le fait que les valeurs de l'Europe sont menacées (droits de l'homme, démocratie, état de droit et économie de marché, justice sociale) par la montée des forces populistes anti-européennes et que cela rappelle des pages sombres de l'histoire européenne. Il estime que ces spécificités ne peuvent plus être confiées au bon vouloir des États-Unis ou d'une grande puissance asiatique et que les digues derrière lesquelles l'Europe avait pu s'épanouir ont disparu.

---

<sup>5</sup> Sylvain Courage, « Le rêve européen d'Emmanuel Macron peut-il devenir réalité ? » *L'Obs*, 27 septembre 2017.

<sup>6</sup> Der Internationale Karlspreis zu Aachen, *Begründung des Direktoriums der Gesellschaft für die Verleihung des Internationalen Karlspreises zu Aachen an den Präsidenten der Französischen Republik*, <https://www.karlspreis.de/fr/>

<sup>7</sup> Emmanuel Macron, *Initiative pour l'Europe*, *op. cit.*

Les deux principaux défis internationaux que le président français a mis en avant sont : (1) « un désengagement progressif et inéluctable des États-Unis » et (2) « un phénomène terroriste durable ».<sup>8</sup>

*« Un désengagement progressif et inéluctable des États-Unis »*

Concernant ce premier point, « le désengagement progressif et inéluctable des États-Unis », l'argumentation d'Emmanuel Macron n'est ni étoffée ni détaillée. Il est intéressant de constater que le président français ne mentionne ni l'imprévisibilité du président Trump, ni l'extrémisme de ses positions politiques (démantèlement de l'OTAN et Union européenne comme « ennemi »). Il ne cite pas non plus des cas précis, comme les divergences sur : le nucléaire iranien, le traité de libre échange transatlantique (TTIP), le retrait des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat, l'avenir du commerce international et le rôle de l'OMC, ainsi que le Moyen-Orient et la Syrie.

Il importe cependant de revenir sur sa phrase : « désengagement progressif et inéluctable des États-Unis ». Dans les faits, peut-on vraiment observer un désengagement américain d'Europe ? En réalité, on a plutôt observé un redéploiement plus à l'Est, en Pologne et dans les pays baltes. Les troupes américaines ont donc été déplacées plus proches du front russe. De plus, les États-Unis ont multiplié les accords de défense stratégique avec les pays d'Europe orientale. Ils ont surtout installé sur le front est-européen des nouveaux systèmes de défense antimissile balistique (BMD). Enfin, ils se sont rapprochés de l'Ukraine, pays avec lequel ils multiplient des exercices militaires communs.

Il est par conséquent abusif de parler de désengagement progressif d'Europe. L'affirmation selon laquelle ce retrait serait « inéluctable » porte également à discussion. Elle donne l'impression que l'histoire aurait un sens, quasiment hégélien, et qu'elle ne dépend pas de la volonté (ou des « caprices ») de tel ou tel président américain.

*« Un phénomène terroriste durable »*

Dans son discours de la Sorbonne, Emmanuel Macron qualifie le terrorisme de deuxième menace la plus importante pour la sécurité internationale de l'Europe. De plus, il affirme qu'il s'agit d'un phénomène « durable qui a pour projet assumé de fracturer nos sociétés libres ».<sup>9</sup>

De nouveau, on ne peut être que surpris par l'impécuniosité de l'analyse. La notion de « terrorisme » est vague. On suppose certes qu'il s'agit du terrorisme islamiste, djihadiste, mais rien n'est précisé. Il aurait été plus pédagogique de

---

<sup>8</sup> *Ibid.* Il mentionne également de manière un peu maladroite la question de l'immigration comme défi de sécurité internationale. Mais nous ne traitons pas ici ce thème.

<sup>9</sup> *Ibid.*

désigner clairement la menace et ceux qui la manipulent. Rappelons que le terrorisme n'est pas un ennemi, mais que c'est un moyen utilisé par des adversaires pour parvenir à leur fin. Mal nommer les enjeux ne contribue pas à faire comprendre aux populations quels sont les enjeux.

#### *Les autres menaces stratégiques ne sont jamais mentionnées*

Ce qui est étonnant dans le discours de la Sorbonne, ainsi que dans ses exposés postérieurs, est l'absence de mention par le président français des autres défis stratégiques pour l'Europe. On ne trouve ainsi aucun commentaire sur les instabilités au Moyen-Orient et dans le bassin méditerranéen. Il n'y a ainsi pas d'allusions au conflit en Syrie, à l'instabilité en Libye – partiellement due à une intervention emmenée par la France et le Royaume-Uni –, aux tensions entre Israéliens et Palestiniens, aux déstabilisations provoquées par l'Iran et la Turquie.

Il n'y a pas non plus d'évocations de l'échec des « Printemps arabes » et des revers de la démocratie, de l'état de droit et de la protection des minorités dans ces États du Maghreb et du Machrek. Il n'y a pas non plus d'allusions à la dangereuse situation économique et sociale de ces sociétés et au désespoir de la jeunesse, particulièrement, en Égypte, en Algérie ou au Maroc.

Le continent africain est lui aussi à peine signalé, alors qu'il a été l'enjeu de la plupart des interventions militaires européennes, particulièrement de la part de la France, encore engagée au premier plan au Sahel. Il est juste signifié qu'il ne faut « plus voir l'Afrique comme un voisin menaçant mais comme le partenaire stratégique avec lequel affronter les défis de demain ».<sup>10</sup> Il est proposé pour ce continent une aide publique au développement, grâce à une taxe sur les transactions financières. Mais, de nouveau, étrangement, ces défis sont « l'emploi de la jeunesse, la mobilité, la lutte contre le changement climatique, les révolutions technologiques ».<sup>11</sup> Mais rien n'est indiqué sur les défis de sécurité internationale, alors même que l'Initiative européenne d'intervention (IEI), que nous analyserons en deuxième partie, semble particulièrement destinée à ce genre d'opérations en Afrique.

Enfin, les Balkans. Le président Macron propose au passage de « s'ouvrir aux pays des Balkans » quand ils respecteront pleinement l'acquis et les exigences démocratiques. Il pose que c'est une condition pour qu'ils n'aillent pas vers la Russie, ou vers la Turquie, ou vers des puissances autoritaires. Mais ne précise pas s'ils pourront adhérer à l'UE ni quand. Plus étonnant, il ne mentionne pas la présence de missions civiles et militaires de l'UE au Kosovo, en Bosnie et en Macédoine.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

### *La menace russe n'est nulle part mentionnée*

De manière surprenante, le président français ne mentionne jamais les menaces en provenance de la Russie du président Vladimir Poutine. Ainsi, le principal ennemi potentiel n'est jamais évoqué, même implicitement ou à mots couverts.

La Russie demeure pourtant la principale puissance militaire d'Europe continentale et elle est dotée de nombreuses armes non conventionnelles. Elle continue d'accroître ses activités militaires, de déployer de nouvelles capacités et de compromettre la sécurité en Europe, au Moyen-Orient et en Asie.

Son concept militaire et ses discours dans le domaine nucléaire, souvent agressifs, ainsi que la tenue de manœuvres militaires imprévisibles de grande envergure, notamment dans les régions de la mer Baltique et de la mer Noire et en Méditerranée orientale, ont de graves incidences sur la sécurité européenne. Il faut aussi mentionner les violations répétées de l'espace aérien de pays européens comme la Norvège et la Suède. Enfin, il y a de nombreuses actions de déstabilisation des États baltes, sous couvert de protection des minorités russophones.

Le plus grave est que, sous la direction de Vladimir Poutine, la Russie a annexé par la force de manière illégale la Crimée, partie intégrante du territoire de l'Ukraine. Elle continue à ne pas respecter le droit international de manière persistante. La Russie accroît encore son dispositif militaire dans la région de la mer Noire.

La Russie apporte une assistance militaire aux séparatistes qui opèrent à l'Est de l'Ukraine. Elle est responsable d'un conflit qui a entraîné la mort de plus de 10'000 personnes, ainsi que de millions de réfugiés. Elle refuse la réintégration des zones contrôlées par les rebelles dans les régions de Donetsk et de Lougansk, ainsi que la pleine application des accords de Minsk, sur la base d'un cessez-le-feu général et d'un retrait des armes vérifié à l'échelon international.

Elle continue aussi à occuper indirectement diverses parties du territoire géorgien (Abkhazie, Ossétie du Sud) et reconnaît l'indépendance de ces deux régions en violation du droit international.

Moscou continue à saper l'intégrité territoriale de la Moldavie en maintenant son appui aux séparatistes de Transnistrie. La Russie consolide sa présence militaire du Moyen-Orient à l'Arctique, tout en minant les efforts de stabilisation mis en œuvre depuis l'Afghanistan jusqu'aux Balkans occidentaux.

À coups d'opérations de désinformation et de cyber-attaques, elle multiplie ses ingérences dans les affaires d'autres États, particulièrement au moment d'élections. Moscou ne cesse de venir en aide à des formations politiques opposées à la démocratie libérale et à l'Union européenne, de l'Italie (Lega) à la France (Front/Rassemblement national), en passant par la Hongrie (Orbán) et la Grèce (Syriza). Pourtant, c'est précisément ce danger de la montée en puissance de partis que le président français visait en premier lieu dans son discours de la Sorbonne.

Mentionnons aussi le soutien de Moscou au régime du dictateur Bachar el Assad, co-responsable d'une guerre qui a provoqué la mort de près de 400'000 personnes, ainsi que des millions de blessés et de réfugiés.

En conclusion, ce diagnostic trop peu approfondi du président Macron ne permet pas de susciter une mise en condition pour comprendre ses propositions.

### **Propositions**

Dans son discours de la Sorbonne, Emmanuel Macron a proposé de nombreux éléments en matière de sécurité et de défense. Certains étaient déjà amorcés, d'autres sont plus novateurs. Il a ainsi mentionné une capacité d'action autonome de l'Europe en complément de l'OTAN, ainsi que, au début de la prochaine décennie, une Force commune d'intervention. Il a également évoqué une coopération structurée permanente, permettant de prendre des engagements accrus, d'avancer ensemble et de mieux d'améliorer la coordination. Il a souligné la nécessité de développer une culture stratégique et une doctrine commune. Il a plaidé pour l'instauration d'un nouveau Fonds européen de défense afin de financer des capacités et de la recherche, ainsi que la mise sur pied d'un budget de défense commun.

En matière de lutte contre le terrorisme, il a défendu l'idée d'une Académie européenne du renseignement, d'un Parquet européen contre la criminalité organisée et le terrorisme et d'une action concertée pour lutter contre le financement du terrorisme et la propagande terroriste sur Internet.

Concrètement, le principal résultat de ces propositions du président français a été le lancement de *l'Initiative européenne d'intervention* (IEI). Mais cette Initiative a coïncidé avec la mise sur pied de la *Coopération structurée permanente* (CSP ou PeSCo, *Permanent Structured Cooperation*) en décembre 2017.

#### *La Coopération structurée permanente (CSP)*

Pour rappel, la Coopération structurée permanente (CSP ou PeSCo, *Permanent Structured Cooperation*) est la partie de la politique de sécurité et de défense (PSDC) de l'Union européenne (UE) qui introduit la possibilité pour un certain nombre d'États de l'UE de renforcer leur collaboration dans le domaine de la défense.<sup>12</sup>

Elle permet à un groupe de pays de prendre des engagements réciproques relatifs au renforcement des capacités opérationnelles de leurs forces armées, à

---

<sup>12</sup> Le régime juridique de la CSP est composé des dispositions des articles 42 paragraphe 6, 46 et du Protocole N° 10 du Traité de Lisbonne (TUE).

la coordination de leurs dépenses de défense et à la participation à des programmes d'armement.<sup>13</sup>

Elle est proche de la notion de « coopération renforcée » introduite par le traité d'Amsterdam. Mais elle est réservée au domaine de la Politique de sécurité et de défense commune.

Prévue par le Traité de Lisbonne (2009), elle n'a finalement été activée qu'en décembre 2017 par le Conseil de l'UE.<sup>14</sup> Elle a donc mis beaucoup trop de temps pour être lancée. Autre problème, elle lie davantage d'États de l'UE que cela n'était prévu à l'origine puisque 25 y participent, soit tous les États membres sauf le Royaume-Uni, le Danemark et Malte. Cela ne correspond pas à la conception de la France qui aurait voulu privilégier une avant-garde d'États et une réelle capacité de déploiement et de participation à des opérations militaires.

En décembre 2017, les États membres ont adopté une liste initiale de 17 projets devant être entrepris au titre de la CSP. Ils portent principalement sur la formation, le développement des capacités et l'état de préparation opérationnelle en matière de défense.

#### *L'Initiative européenne d'intervention (IEI)*

Le principal résultat des propositions d'Emmanuel Macron est donc le lancement de l'Initiative européenne d'intervention (IEI). Il s'agit d'un projet qui se situe en dehors des structures de l'Union européenne et qui est intergouvernemental. Elle dispose d'un secrétariat permanent léger, basé au sein du ministère français de la défense et bénéficiant d'un réseau d'officiers de liaison militaire.

Neuf États membres de l'UE ont signé le 25 juillet 2018 une lettre d'intention de s'y joindre.<sup>15</sup> Il s'agit de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne, de l'Estonie, de la France, des Pays-Bas et du Portugal. Plus étonnant, le Royaume-Uni et le Danemark ont également souscrit à ce texte alors même qu'ils ne collaborent pas à la CSP.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Daniel Fiott, Antonio Missiroli, Thierry Tardy, « Permanent Structured Cooperation : What's in a Name ? » Paris, EUISS, *Chaillot Papers*, No 142, November 2017.

<sup>14</sup> Conseil de l'Union européenne, *Résultats de la 3587<sup>e</sup> session du Conseil Affaires étrangères*, 15656/17, Bruxelles, 11 décembre 2017, pp. 8-9.

<sup>15</sup> Letter of intent between the defence ministers of Belgium, Denmark, Estonia, France, Germany, the Netherlands, Portugal, Spain the United Kingdom concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2), *LOI\_IEI*, 25 juin 2018-2.pdf

<sup>16</sup> Notons que le gouvernement italien dirigé par le Parti démocrate avait manifesté son intérêt à se joindre à cette initiative, mais que le nouveau gouvernement 5 Stelle/Lega arrivé au pouvoir au mois de mai a gelé cette action.

L'objectif ultime de l'IEI est de développer une culture stratégique commune qui puisse renforcer la capacité de ses membres à agir ensemble dans le cadre de missions au sein de l'UE, de l'OTAN ou d'autres coalitions *ad hoc*.

Selon le texte de la lettre d'intention, l'initiative mettra l'accent sur une interaction renforcée dans quatre domaines principaux : (1) la prospective stratégique et le partage de renseignements, (2) l'élaboration et la planification de scénarios, (3) le soutien aux opérations et (4) les retours d'expérience et la doctrine.

Pour ce faire, les forces armées des pays signataires procéderont notamment à des échanges d'officiers, à des exercices conjoints d'anticipation et de planification, à des partages de doctrines et à la rédaction de scénarios conjoints d'intervention.

Le projet se veut neutre sur le plan des ressources et utilise les moyens financiers existants des États membres.

L'État-major des Armées françaises est chargé d'organiser le lancement effectif de l'IEI par la tenue des premiers « Military European Strategic Talks » (MEST) et l'élaboration d'un « Memorandum of Understanding » d'ici la fin de l'année 2018.

Les signataires de l'IEI assurent que celle-ci ne duplique ni l'UE ni l'OTAN et qu'elle ne vise qu'à la complémentarité. Ils prétendent même qu'elle renforce l'Union européenne en permettant à quelques États membres de mieux utiliser leur potentiel de défense pour le bien de tous et qu'elle permettra aux Européens d'agir avec une plus grande efficacité et une meilleure réactivité.

Ils précisent que leur action permettra de définir une nouvelle culture stratégique qui devrait profiter aussi bien à la CSP qu'à l'OTAN. Ils relèvent que l'IEI a une vocation plus large que la CSP tout en ayant des déclinaisons en son sein. Ils rappellent que l'IEI ne sera pas absorbée par la CSP afin, entre autres, de permettre la participation d'États qui ne sont membres ni de l'OTAN ni de l'UE et d'accueillir le Royaume-Uni s'il venait à sortir de l'UE.

## **Conclusion**

Les discours du président Macron, particulièrement celui de septembre 2017 à la Sorbonne, ont été accueillis très favorablement par les pro-Européens. Ils laissaient en effet augurer une relance de la construction européenne à un moment où celle-ci paraissait menacée par la montée de partis populistes, anti-libéraux et anti-UE, ainsi que par les succès de mouvements eurosceptiques et par les instabilités suscitées par les propos hostiles du président américain Donald Trump.

Toute la dramaturgie du discours du chef de l'État français dans l'université parisienne tournait autour de l'Union européenne comme facteur essentiel et de

stabilité sur le Vieux Continent. Il voulait retrouver l'ambition de « cette Europe qui a permis de tourner le dos à la guerre ».<sup>17</sup> Les idées qui menacent la paix, ils les nommaient clairement : nationalisme, identitarisme, protectionnisme, souverainisme de repli. Ainsi, avec un sens certain de la formule, il soulignait que « ces idées qui, tant de fois, ont allumé les brasiers où l'Europe aurait pu périr, les revoici sous des habits neufs encore ces derniers jours ».<sup>18</sup>

Notre démarche a simplement consisté à essayer de comprendre et d'évaluer quels défis il identifiait dans le domaine de la sécurité internationale, et quelles propositions il avançait pour y répondre.

Il est apparu que ces défis ne sont jamais clairement identifiés, tant dans son discours de la Sorbonne que dans ceux qu'il a tenus plus tard. Les seuls qui sont précisément nommés sont le « désengagement progressif et inéluctable des États-Unis » et le « terrorisme durable ». Or, le premier est exagéré, tandis que le second n'est pas défini.

On ne peut en effet pas observer de retrait américain d'Europe. Il y a certes moins de troupes à l'Ouest du Vieux Continent mais la présence militaire américaine s'est renforcée à l'Est de l'Europe et en Ukraine.

Concernant le terrorisme, nous ne sommes pas convaincus qu'il aille en s'accroissant et qu'il constitue une véritable menace existentielle pour l'Europe. De plus, nous avons rappelé que le terrorisme n'est pas un ennemi mais bien un instrument utilisé par un adversaire pour arriver à ses fins. Aussi, il aurait été nécessaire de clairement nommer cet ennemi, c'est-à-dire le djihadisme.

De manière plus étonnante, le discours d'Emmanuel Macron de la Sorbonne, ainsi que ses différentes interventions ultérieures, ne mentionnent aucune autre menace stratégique que le retrait américain et le terrorisme. Il fait certes quelques allusions aux Balkans et à l'Afrique, mais sans être du tout explicite. De manière incompréhensible, il n'est fait aucune allusion à la menace de la Russie de Poutine qui est la principale posée à la sécurité européenne.

Ainsi, rien dans les allocutions du président français ne permet de comprendre les véritables enjeux de sécurité qui nécessiteraient la mise en place d'une nouvelle conception stratégique. La population européenne est appelée à appuyer des doctrines innovantes en matière défense qui lui coûteront cher car elles nécessitent des augmentations de budget, sans que les véritables enjeux soient explicitement mentionnés.

Nous avons déjà mentionné ailleurs que l'Union européenne commet souvent cette même erreur de proposer des solutions souvent dispendieuses, sans faire

---

<sup>17</sup> Emmanuel Macron, *Initiative pour l'Europe*, op. cit.

<sup>18</sup> *Ibid.*

comprendre quelles sont les raisons de telles politiques.<sup>19</sup> Cette observation est d'ailleurs surtout valable pour sa politique économique et monétaire (marché intérieur et monnaie unique).

Nous avons aussi pu observer que les propositions d'Emmanuel Macron ont débouché sur des propositions concrètes, principalement sur cette *Initiative européenne d'intervention* (IEI). Il est remarquable qu'autant d'États se soient aussi rapidement engagés à s'y rallier.

Nul doute qu'il est positif de créer une culture stratégique commune entre des États qui leur permette développer des habitudes de travailler ensemble, de pouvoir se préparer, pour, le cas échéant, être en capacité d'intervenir, là où ils le décideront, au moment où ils le décideront, sur des scénarios extrêmement variés.

Emmanuel Macron a donc eu raison d'identifier le problème récurrent de « culture », d'habitude et d'état d'esprit afin d'amener les praticiens clés à travailler ensemble. Une action commune efficace de l'UE en matière de défense et de politique étrangère dépend effectivement d'une appréciation commune de l'environnement sécuritaire de l'Europe, ainsi que des défis et des opportunités qu'il présente. Et cela dépend de la collaboration pour préparer une gamme d'interventions possibles – y compris la planification d'éventuelles opérations militaires. Autrement dit, cela permettrait de constituer un « noyau dur » prêt à agir très rapidement en cas de besoin, comme ce fut le cas au Mali où la France avait fini par agir seule.

Enfin, relevons qu'une des particularités remarquables de cette IEI est d'avoir réussi à impliquer deux États non membres de la PSDC et de la CSP, à savoir le Danemark et la Grande-Bretagne de l'après-Brexit.

Malgré ces éléments positifs, il reste que le lancement de cette IEI est particulièrement déconcertant. Tout d'abord, l'impact médiatique de cette proposition a été très faible et la plupart des spécialistes de l'Union européenne et/ou de la sécurité européenne ignorent encore aujourd'hui sa simple existence. A cela s'ajoute que ni l'Union européenne<sup>20</sup> ni l'OTAN<sup>21</sup> ne font la moindre allusion à cette Initiative dans les déclarations finales de leurs deux très importants sommets tenus au même moment, aux mois de juin et de juillet 2018.

---

<sup>19</sup> René Schwok « Si l'Union européenne n'existait pas ... » in Patricia Van Gene-Saillet & François Saint-Ouen (dir.), *Liber Amicorum en l'honneur de Dusan Sidjanski*, Lausanne, L'âge d'homme, 2017, pp. 275-286.

<sup>20</sup> Conseil européen, *Conclusions*, Bruxelles, 28 juin 2018, EUCO 9/18. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/fr/pdf>

<sup>21</sup> OTAN, *Déclaration du Sommet de Bruxelles*, 11-12 juillet 2018. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156624.htm?selectedLocale=fr](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=fr)

Concernant sa substance, nous ne savons toujours pas très bien en quoi consiste cette IEI. D'un côté, il est fait état d'une possible force d'intervention militaire à large capacité d'action, mais, d'un autre côté, cela ressemble davantage à une sorte de programme Erasmus pour militaires.<sup>22</sup>

Au passage, il faut rappeler que les objectifs de l'IEI sont très proches de la Stratégie européenne de la sécurité de 2003 qui envisageait déjà le développement d'une culture stratégique qui favorise « des interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes ».<sup>23</sup> Ainsi, on peut douter du caractère véritablement novateur des propositions du président français.

Nous avons aussi souligné le risque de confusion avec la Coopération structurée permanente (CSP) qui avait enfin réussi à sortir de sa paralysie à la fin de l'année 2017.

Nous ne voyons pas non plus comment l'IEI pourra éviter des duplications avec la Force de Réaction de l'OTAN (NATO Response Force, NRF) avec la PSDC (Battlegroups), ou avec les projets bilatéraux comme entre la France et le Royaume-Uni (la Combined Joint Expeditory Force, CJEF).

On peut aussi s'étonner que ce soit un seul pays, en l'occurrence la France, qui conduise totalement le projet en marge des autres projets existants.

L'élément le plus paradoxal de cette IEI est qu'elle a pour principal objectif de relancer l'Union européenne de la défense, tout en se situant pourtant en dehors de cette dernière. De plus, elle intègre le Royaume-Uni, qui, au moment où nous écrivons ces lignes, est engagé sur la voie d'un retrait de l'UE.

---

<sup>22</sup> Nick Witney, *Macron and the European Intervention Initiative : Erasmus for Soldiers ?* European Council on Foreign Relations, 22 May 2018. [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_macron\\_and\\_the\\_european\\_intervention\\_initiative\\_erasmus\\_for\\_sold](https://www.ecfr.eu/article/commentary_macron_and_the_european_intervention_initiative_erasmus_for_sold)

<sup>23</sup> Conseil de l'Union européenne, *Stratégie européenne de sécurité. Une Europe sûre dans un monde meilleur*, Bruxelles, 2003, p. 40. <https://www.consilium.europa.eu/media/30810/qc7809568frc.pdf>



**Citoyens, leaders d'opinion et société civile**



## Consultations citoyennes: vers un débat public européen ?

Anne Dardelet<sup>1</sup>

*À l'heure où l'Europe vit un grand moment de vérité face à la sortie du Royaume-Uni, à la montée des populismes et aux grands défis de la mondialisation (sécuritaire, migratoire, climatique, ...), les Consultations citoyennes proposées par le Président Macron et mises en œuvre dans 26 États membres apparaissent comme un exercice de démocratie participative d'une ampleur inédite. Actant la crise de légitimité des institutions européennes, elles font le pari d'un dialogue direct avec la société civile européenne pour refonder l'Europe avec et par les Européens. De l'ambition affichée au diagnostic qui sera rendu public en décembre 2018, le risque est grand de décevoir. Pourtant, l'initiative nous semble mériter toute l'attention des observateurs : elle pourrait bien fournir le matériau nécessaire à la structuration du tout premier débat public de dimension européenne à l'occasion des élections de mai 2019.*

Le 17 avril dernier à Strasbourg, le Président Emmanuel Macron a donné le coup d'envoi des Consultations citoyennes. Jusqu'en octobre 2018, les Gouvernements de 26 États membres solliciteront la société civile pour organiser un grand débat sur l'avenir de l'Union Européenne, la synthèse des débats devant être présentée au niveau national, puis au Conseil européen de décembre 2018.

Actant la crise de légitimité de l'Europe, ces Consultations citoyennes entendent, selon le verbe macronien, « refonder l'Europe avec et par les Européens » en répondant à deux questions : « quelle Europe sommes-nous ? Quelle Europe voulons-nous ? » Au « déficit démocratique » réel ou perçu, les chefs d'États, appuyés par la Commission, répondent par la création d'un espace de dialogue direct avec les Européens.

Cette proposition inédite, si elle s'inscrit dans la droite ligne des solutions proposées depuis 1992 pour rapprocher les institutions européennes des citoyens, fait le pari d'un dialogue horizontal entre responsables politiques et société civile. Elle prend surtout conscience que l'Europe vit un moment de vérité face à la sortie du Royaume-Uni et à la montée des populismes et euroscepticismes de tous bords, face aux défis de la mondialisation (sécuritaire, migratoire, technologique, climatique, de gouvernance...), et à l'incapacité de nos institutions à y apporter des réponses crédibles en temps utile.

---

<sup>1</sup> Les options exprimées dans cette contribution sont celles de leur auteur et n'engagent en aucun cas l'organisation qu'elle représente.

De l'ambition affichée à la réalité concrète, le risque est grand de décevoir : comment réconcilier les Européens avec l'Europe au moment où celle-ci apparaît plus en crise que jamais, acculée par les rodomontades de son « ami » américain, touchée au cœur de son projet par les démocraties illibérales ? Dans un contexte de crise profonde du politique (citoyenneté critique, fakenews, fin des partis traditionnels, etc.), comment jeter les bases de cette Europe politique rendue toujours plus nécessaire par la recomposition du jeu politique mondial ?

Quel est l'enjeu de ces consultations citoyennes ? Quels en sont les risques ? Que peut-on raisonnablement en attendre dans la perspective des élections européennes de 2019 ?

### **Une ambition affichée : répondre à la crise de légitimité de l'Europe**

Promesse de campagne devenue proposition concrète, les Consultations citoyennes procèdent d'un constat sans appel : l'Europe connaît une crise de légitimité profonde.

Il est généralement admis que l'Union Européenne (UE) souffre d'un « déficit démocratique » qui se serait aggravé depuis le Traité de Maastricht en 1992. Les médias rapportent volontiers un « sentiment d'éloignement » des citoyens à l'égard des responsables politiques en général, européens en particulier. De 61,99% en 1979, la participation des citoyens européens aux élections européennes est, de fait, tombée à 43,09% en 2014, avec toutefois de grandes disparités entre pays (de 13% en Slovaquie à 60% en Italie, 75% à Malte ou 90% en Belgique et au Luxembourg) ; en 2018, seuls 29% des européens pensent que leur voix compte dans l'UE<sup>2</sup>, tandis que 69% d'entre eux se sentent peu ou mal informés<sup>3</sup>.

L'UE est aujourd'hui souvent perçue par les citoyens européens – à tort ou à raison d'ailleurs – comme insuffisamment démocratique dans son fonctionnement, et souvent illégitime dans ses prises de décisions.

#### *Une Europe perçue comme non-démocratique dans son fonctionnement*

Le thème du « déficit démocratique » de l'Union européenne est récurrent sous la plume des observateurs. S'il se laisse difficilement saisir dans les sondages et ne se vit manifestement pas avec la même intensité dans les pays fondateurs et dans les pays récents, il interroge la nature même du projet européen et à ce titre occupe une place importante dans les médias : si ce projet est véritable-

---

<sup>2</sup> Claire Versini, *Le Pouvoir aux citoyens : conditions d'un espace public européen?*, Institut Delors, 2018.

<sup>3</sup> *Ibid.*

ment démocratique (et 60% des Européens considéraient en 2014 que ce mot décrivait bien le projet<sup>4</sup>), chaque citoyen devrait pouvoir se prononcer sur la direction à lui donner, ou s'y sentir représenté. Or, en 2018, moins d'un Européen sur trois a une image positive du Parlement Européen, et moins d'un Français sur six<sup>5</sup>.

Depuis 1992, les institutions européennes n'ont cessé d'inventer de nouvelles manières de rapprocher l'Europe de ses citoyens. Elles ont emprunté principalement deux voies. La première voie est celle de la « légitimité par les résultats » insistant sur les bénéfices à être citoyen européen, voir par exemple la communication récente autour de la suppression des frais de roaming, des mérites du Règlement général sur la protection des données personnelles à la faveur de l'audition de Mark Zuckerberg devant le Congrès américain, ou de l'amende record prononcée contre Google pour abus de position dominante<sup>6</sup>. La seconde voie est celle de la « légitimité de participation » qui consiste à opérer des réformes d'ordre institutionnel pour permettre une participation accrue des citoyens au processus délibératif en vue de légitimer l'action politique. Comme la Commission le résume dans son « Plan D comme Démocratie, Dialogue, Débat » après le non de 2005 : « *les gens ont besoin de sentir que l'Europe apporte une valeur ajoutée et qu'ils peuvent influencer sur la manière dont les décisions sont prises* ».

En matière de participation, une des premières expériences a été le Dialogue National pour l'Europe lancé en 1996 en France par Michel Barnier. Surtout, à la faveur des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice les pouvoirs du Parlement européen (PE) ont été renforcés, le PE passant d'un rôle d'assemblée consultative à celui de colégislateur. Le traité de Lisbonne a renforcé ses pouvoirs financiers, législatifs et de surveillance et le PE a acquis une influence considérable dans la désignation de la Commission et de son président. Plus récemment, l'initiative citoyenne européenne a été créée, certaines sessions du Conseil rendues publiques. L'actuelle Commission a intensifié ses efforts : à l'automne 2017, elle avait notamment mené 312 dialogues citoyens<sup>7</sup>, invité Parlement et Conseil à mettre en place un registre de transparence identique au sien, et plaidé pour la fusion des postes de Président de la Commission et du Conseil.

En pratique, si l'objectif de créer un espace politique public fait l'objet d'un consensus et si de nombreux progrès ont été accomplis, les chiffres eux progres-

---

<sup>4</sup> « Résorber la fracture démocratique dans l'Union européenne », *Questions d'Europe*, n° 33, 17/11/2014

<sup>5</sup> Eurobaromètre, L'opinion publique dans l'Union Européenne, Rapport n° 89.2, Printemps 2018

<sup>6</sup> Max Haller, « Quelle légitimité pour l'Union européenne ? », *Revue internationale des sciences sociales*, 2010/2 (n° 196), p. 160

<sup>7</sup> Communication de la Commission du 24/10/2017 « Pour une Union Européenne plus unie, plus forte, plus démocratique ».

sent doucement : en 2001, 40% des Européens se déclaraient satisfaits de la manière dont la démocratie fonctionne dans l'UE (contre 43% non satisfaits)<sup>8</sup> ; ils étaient encore 45% au printemps 2018 (contre 46% non satisfaits)<sup>9</sup>. Quand elles sont connues, les récentes mesures pour rendre le système plus transparent et plus lisible (par exemple avec le Spitzenkandidat) sont plutôt bien perçues, mais pour 70% des Européens, elles ne sont recevables qu'à la condition de s'accompagner d'un débat sur les problèmes de l'Europe et son avenir.

### *Une Europe perçue comme illégitime dans certains de ses choix*

Encore perçue comme trop peu démocratique dans son fonctionnement, la Commission Européenne a également opéré depuis 2005 notamment des choix jugés illégitimes par une partie de l'opinion européenne naissante.

A l'automne 2017, la confiance dans les institutions se redresse mais reste fragile : 42% à l'égard de la Commission européenne (contre 46% en 2001 mais 35% à l'automne 2015) ; 39% à l'égard de la Banque Centrale Européenne (BCE) ; 45% à l'égard du PE. Au printemps 2018, si une majorité d'Européens considéraient qu'il valait mieux être dans l'UE que dehors (60% contre 47% en 2011)<sup>10</sup>, seuls 3 Européens sur 10 pensaient que l'UE allait dans la bonne direction<sup>11</sup>. Ce sentiment est particulièrement fort en Grèce et en Belgique. A l'inverse, le sentiment que les choses vont dans la bonne direction est dominant en Irlande (52%), Bulgarie, Roumanie, Lituanie (47%), Portugal (46%), Pays-Bas (41%) et Malte (38%).

Cette défiance sur le fond n'est pas nouvelle. Elle s'est manifestée dans le double non de la France et des Pays-Bas en 2005, après que le débat français en particulier s'est cristallisé autour de l'image du « plombier polonais », symbole d'une Europe « du dumping social », mais elle s'attache plus généralement à la perception d'une dérive « ultralibérale » de l'Europe, comme confirmée par l'embauche en 2016 du Président Barroso par la banque Goldman Sachs<sup>12</sup>. La Commission en particulier a l'apparence d'un gouvernement sans détenir la même légitimité, surtout face au pouvoir des États présents au Conseil. Le sentiment est celui d'une démocratie confisquée par l'absence de consultation populaire – excepté au niveau national (Brexit, Référendum 2005) ou de consultations réservées à l'élite et aux lobbys.

---

<sup>8</sup> Eurobaromètre, L'opinion publique dans l'Union Européenne, Rapport n° 54, Avril 2001.

<sup>9</sup> Eurobaromètre, L'opinion publique dans l'Union Européenne, Rapport n° 89.2, Printemps 2018.

<sup>10</sup> Eurobaromètre, L'opinion publique dans l'Union Européenne, Rapport n° 89.2, Printemps 2018.

<sup>11</sup> *Op. cit.*

<sup>12</sup> Voir par exemple, le traitement de France Info, « Barroso : l'affaire qui entache l'Europe », 12 juillet 2016.

L'image est parfois celle d'une Europe qui joue contre les Européens : qu'il s'agisse du règlement de la crise grecque ; d'une interprétation inappropriée du principe de subsidiarité qui conduit l'Europe à une action perçue tantôt comme invasive (caricature de la « taille des concombres » ou de celle des « filets de pêche » en France), tantôt comme insuffisante (immigration, terrorisme, finances publiques, chômage)<sup>13</sup> ; ou du règlement de Dublin jugé en partie responsable de la crise politique italienne .

La Commission a également pu donner l'impression de mépriser les préoccupations des Européens, que ce soit par la poursuite des négociations sur l'élargissement alors que certains émettaient des interrogations sur l'opportunité de ces nouvelles adhésions ; par l'engagement de négociations pour de nouveaux accords multilatéraux (TAFTA, CETA, traité UE-Australie...)<sup>14</sup> dans un contexte de dénonciation des excès de la mondialisation et de progression des préoccupations environnementales ou de sécurité sanitaire; ou par le contournement des opinions publiques défavorables (traité de Lisbonne). Les priorités de l'actuelle Commission bénéficient d'un soutien plus large (libre circulation, politique de défense et de sécurité)<sup>15</sup>.

Cette défiance des Européens, en dépit des progrès accomplis et perceptibles en matière de droits, est interprétée comme une volonté d'être associé aux grandes orientations politiques de l'Union Européenne

### **Consultations citoyennes : l'unité dans la diversité**

Au-delà du constat de défiance, les Consultations citoyennes procèdent surtout d'une conviction partagée par les États membres : ce n'est pas tant l'idée européenne qui est rejetée, que l'Europe telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, apparemment sans ancrage et sans vision commune. De fait, d'après le sondage Eurobaromètre de mai 2018, 67% des Européens pensent que leur pays tire profit de l'appartenance à l'UE, un véritable record depuis 1983. Pour autant, il n'existe pas de consensus sur la voie à emprunter, que ce soit parmi les élites, parmi le public ou entre États membres : faut-il plus ou moins d'Europe ?

Si les Britanniques ont tranché et si certains chefs d'État ont manifesté des orientations ou des affinités claires, force est de constater que ce débat public européen sur le fond n'a jusqu'ici pas eu lieu, faute – c'est l'hypothèse – d'un espace public européen où faire émerger progressivement des positions cohérentes soutenues par des groupes d'acteurs identifiés, susceptibles d'en faire des programmes électoraux à soumettre aux électeurs. C'est l'ambition de créer

---

<sup>13</sup> Eurobaromètre, Communiqué de presse, Printemps 2018.

<sup>14</sup> Voir par exemple la tribune publiée dans *Libération*, «L'Europe n'a pas besoin du CETA», 15 octobre 2016.

<sup>15</sup> *Op. cit.*

les conditions de ce débat public européen, clairement ancrée dans le calendrier électoral de 2019, qui semble avoir réuni 26 chefs d'Etats autour de la proposition du Président Macron. Dans la forme cependant, l'interétatique reprend la main.

#### *Unité inédite de la démarche*

Au vu de ce qui a été dit plus tôt, la proposition de cette forme de démocratie participative pour répondre à la crise de légitimité de l'Europe ne devrait pas nous surprendre. Elle étonne pourtant par son ampleur.

Les Consultations citoyennes présentent un caractère exceptionnel en tant qu'elles constituent a priori la première initiative de démocratie participative soutenue et mise en œuvre par 26 États membres hors des institutions européennes. Cet engagement des États pour sensibiliser aux enjeux européens hors de tout processus législatif ou référendaire est un élément nouveau dans l'espace public européen ; la question est de savoir s'il permettra de mobiliser plus et mieux que les institutions européennes n'y parviennent habituellement, en comparant par exemple l'écho respectif qu'auront reçu les Consultations et le débat sur l'avenir de l'UE à 27 lancé par la Commission le 1er mars 2017 et qui court jusqu'au 9 mai 2019.

Cette quasi-unanimité peut notamment s'expliquer au regard de l'importance prise par les sujets jugés européens dans les débats nationaux, au premier rang desquels l'immigration, principal défi auquel l'UE est confrontée selon les Européens (38%), mais aussi 3<sup>ème</sup> préoccupation au plan national (21%). Elle peut aussi s'expliquer par le contexte post-Brexit dans lequel les opinions publiques et les gouvernants savent que les élections ne sont plus jouées d'avance et que la prime au sortant a vécu : en 2018, 48% des Européens pensent que leur voix compte en Europe (contre 37% avant le Brexit) et 70% qu'« être contre sans proposer » n'est pas une solution.

Dans ce contexte, l'eupéanisation du débat semble pour la première fois pouvoir servir autant les intérêts des eurosceptiques, souverainistes ou populistes, que ceux des europhiles, conservateurs, libéraux, socio-démocrates, ou progressistes. En 2017 et 2018, l'Europe a été au cœur des débats nationaux, qu'il s'agisse de l'élection d'Emmanuel Macron, de l'arrivée aux portes du pouvoir de l'AfD en Allemagne ou de la Ligue en Italie. En 2019, l'avenir de l'Europe pourrait revenir au centre de l'élection européenne, et peut-être servir à faire reculer sinon l'abstention, du moins le vote purement contestataire.

#### *Diversité des formes selon les États membres*

Résultat du compromis européen, la forme des Consultations citoyennes a été laissée au libre choix des États et leur synthèse sera interétatique. C'était

d'ailleurs une des recommandations du rapport d'information de la députée française Valérie Gomez-Bassac de 2017, relevant que les pratiques démocratiques et sujets d'intérêt restent marqués par des logiques nationales. La députée concédait toutefois que des conventions transnationales physiques pourraient intervenir préférentiellement dans les régions transfrontalières et suggérait de faire signer une Charte ou, a minima, un cahier des charges à l'ensemble des États membres volontaires pour s'assurer de la cohérence de l'ensemble<sup>16</sup>.

L'Irlande a été la première à organiser ses consultations, s'appuyant sur une vingtaine d'événements régionaux et de dialogues citoyens et un espace en ligne, bientôt suivie par la Slovaquie, le Luxembourg, la République tchèque, la Pologne... En France, le site [www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu) est le point d'entrée vers les consultations citoyennes. Tout citoyen ou organisme peut proposer l'organisation d'une consultation, qui est seulement soumise à un processus léger de labellisation visant à assurer l'objectivité, le pluralisme et la transparence de la démarche ; au 13 septembre 2018, la carte des événements affichait 709 événements.

Exemple d'une Consultation citoyenne : La République En Marche a mené une Grande Marche pour l'Europe, gigantesque opération de porte-à-porte par laquelle ses militants ont frappé à 230.000 portes, organisé 5.400 événements et recueilli 80.000 questionnaires et 20.000 nouveaux contacts. Les questions étaient organisées en deux temps. D'abord, le diagnostic : « si je vous dis Europe, ça vous fait penser à quoi ? », « Selon vous, qu'est-ce qui ne marche pas en Europe ? », « A l'inverse, selon vous qu'est-ce qui marche bien en Europe ? », « Et plus personnellement, est-ce que vous pensez que l'Europe a un impact concret sur votre quotidien ? ». Ensuite le projet européen : il était alors demandé aux personnes interrogées de se positionner (plus ou moins d'accord) sur plusieurs affirmations telles que « l'Union Européenne a pris une place trop importante dans le quotidien des Français », « le projet européen est important mais pas à la hauteur des promesses », « On a besoin de l'Europe pour faire face aux défis qui dépassent les frontières de la France » et « ça vaut la peine de se battre pour améliorer l'Union Européenne », puis de se prononcer sur ce que devraient être les priorités de l'Union Européenne.<sup>17</sup>

Le compte-rendu de cette Grande Marche pour l'Europe sera rendu public le 26 septembre par la République En Marche. A ce jour, seul un chiffre a été communiqué : 8 Français interrogés sur 10 considèrent que ça vaut la peine de se battre pour l'Europe<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Rapport d'information sur les conventions démocratiques de refondation de l'Europe, présenté par M. Michel Herbillon, Président et Mme Valérie Gomez-Bassac, Rapporteur.

<sup>17</sup> 230 000 portes frappées, 80 000 questionnaires remontés, 5.400 événements organisés, 20 000 contacts enregistrés.

<sup>18</sup> Conférence de presse de Christophe Castaner, 14 septembre 2018.

## Quelles attentes raisonnables entretenir à l'égard de ces Consultations ?

A première vue, les Consultations citoyennes peuvent apparaître comme un pari risqué, et ce à plusieurs titres. Au-delà du risque de la confrontation directe qui rompt avec la tradition de conciliation ou à tout le moins de discrétion de la Commission, les Consultations portent en elles le risque de décevoir ceux qui ont cru à un grand débat transnational<sup>19</sup>, à un travail délibératif ou à un premier « débat public européen ». Pour autant, les opportunités – même décalées par rapport à la promesse initiale – ne manquent pas.

### *Des risques nombreux mais mesurés*

En premier lieu, l'initiative, officiellement ouverte, transparente et transpartisane, porte en elle le risque de servir les discours eurosceptiques qu'elle prétend combattre. Mais Paris assume, estimant que « *il faut libérer la parole sur l'Europe, redonner confiance et éclairer le débat (...) même si les populistes peuvent s'y engouffrer* ». Et en effet, l'initiative recherche à notre avis moins le consensus que la confrontation. En imposant la transparence et le pluralisme, elle n'est pas dans la synthèse, mais dans la création d'une culture politique européenne. Elle politise les enjeux européens. On pense aux propos attribués à Margot Wallström : augmenter la « diversité » et la « controverse » pour mieux renouer avec les citoyens<sup>20</sup>. À l'analyse toutefois, ce risque nous semble plus que mesuré, puisque Consultations citoyennes ou pas, les populistes n'ont pas attendu pour tenter d'organiser et européaniser le débat à leur profit. En ce sens, ce qui pouvait apparaître juste après le Brexit comme une stratégie du pire – demander aux Européens ce qu'ils attendent de l'Europe – apparaît aujourd'hui plutôt comme un mouvement tactique permettant de sensibiliser le terrain politique et de construire la riposte europhile pour l'échéance de 2019.

En deuxième lieu, le risque est grand de ne pas dépasser l'entre-soi européen, celui des experts, des pro- et des anti-européens convaincus. C'est la critique souvent adressée aux mécanismes de consultation des institutions européennes, souvent complexes, difficiles d'accès ou requérant un haut niveau d'éducation. Or, c'était tout l'enjeu de la Grande Marche pour l'Europe proposée par « La République en Marche ! » que d'aller à la rencontre de tous les Français par le porte-à-porte, là où les événements ont tendance à sélectionner ceux qui s'intéressent au sujet et sont prêts à consentir l'effort d'un déplacement. Si les Consultations échouent à aller toucher le deuxième cercle, le risque existe

---

<sup>19</sup> Voir par exemple la position des Jeunes Européens France.

<sup>20</sup> Honor Mahony, « EU in drive to make Brussels more political ».

de confirmer les « eurodécus » et les eurosceptiques dans leur résignation et dans leur colère.

En troisième et dernier lieu, les Consultations citoyennes auront échoué si elles n'arrivent pas à sortir du cadre des débats nationaux, rendant impossible toute synthèse européenne, comme cela avait été le cas lors de l'échec du processus de ratification du traité portant constitution pour l'Europe en 2005. Pour autant, comme le souligne Marcel Grignard dans un article du 18 avril 2018, il faudra « résister à la tentation de gommer les différences culturelles par commodité, les considérant comme un obstacle alors qu'elles constituent une richesse »<sup>21</sup>. Dans la même veine, il faut espérer que la synthèse puisse poser en profondeur les éléments de diagnostic et décrypte, sans les trahir, les attentes des citoyens – y compris et surtout quand elles sont contradictoires : « c'est ce qui offrira un socle solide aux débats à venir et permettra d'interpeller de façon juste et précise les décideurs européens »<sup>22</sup>.

#### *Opportunité de créer un débat public européen au cours de la prochaine mandature*

Les Consultations citoyennes sont d'abord une occasion de sensibilisation aux sujets européens. Au-delà de l'ambition pédagogique ou informative, le sujet est d'abord de mettre autant que possible l'Europe à l'agenda collectif. Nous savons que les citoyens de l'Union connaissent assez mal les institutions européennes et que le sentiment européen, qu'il soit favorable ou non, n'est pas lié à une connaissance civique ni à une culture politique européenne<sup>23</sup>. En revanche, les sciences cognitives nous apprennent que nos choix sont largement basés sur des interprétations mentales de notre environnement qui échappent à notre conscience, alors qu'elles façonnent amplement notre vision du monde, ce que Lakoff appelle des « cadres »<sup>24</sup>. Or, certains auteurs ont relevé que ce sont les cadres eurosceptiques qui sont utilisés pour débattre de l'Europe. En parlant de « Bruxelles » ou du « déficit démocratique », on active et on renforce le jeu des eurosceptiques. À cet égard, les Consultations citoyennes apparaissent comme une occasion de structurer des cadres europhiles et de redonner aux chiffres, et aux actions de l'UE, la portée morale qui leur donne du sens : c'est aussi l'enjeu

---

<sup>21</sup> Marcel Grignard, « Consultations européennes : qu'en attendre ? », *Confrontations Europe*.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Eric Dacheux, « Espace public et débat public. Réflexions sur le référendum européen », *Mots*, les langages du politique, n° 81, 2006. L'auteur rapporte que selon une enquête de l'Eurobaromètre spécial n° 214, réalisé juste après la signature officielle du Traité constitutionnel (octobre 2004), seuls 11 % des citoyens ont le sentiment d'en connaître le contenu. Pourtant, ils sont 49 % à se dire prêts à le soutenir, contre seulement 16 % qui s'y déclarent hostiles.

<sup>24</sup> Anna Hubert, « La guerre des mots : comment peser dans le débat européen ? », *Le taurillon*, 19 avril 2016

des discours du Président Macron de la Sorbonne, d'Athènes, d'Aix-la-Chapelle. À cet égard, les résultats des Consultations devront aussi nous faire réfléchir sur la meilleure manière de communiquer sur l'Europe et ses enjeux à l'avenir, et qui, des États, de la Commission, du Parlement, de la société civile sont les mieux armés pour une communication au-delà du cercle des convaincus et des professionnels de l'Europe.

Les Consultations citoyennes pourraient également être – en parallèle de l'élargissement des expériences européennes de type Erasmus, service volontariat européen, corps européen de solidarité etc. – l'opportunité de commencer à créer ce que Dacheux appelle un « espace communicationnel » européen, ce minimum de culture politique commune et de codes symboliques communs pour qu'un débat politique puisse se développer entre communautés culturelles différentes, ici entre États membres. Umberto Eco disait que « la langue de l'Europe, c'est la traduction », évoquant une difficulté de communication et de compréhension. Mais nous pouvons également voir dans ces consultations européennes l'opportunité de créer de l'empathie entre les peuples européens. Ici aussi les neurosciences nous disent qu'en s'obligeant à créer un espace cognitif passant par l'apprentissage de la langue et des préoccupations de l'autre, en débattant ensemble des questions et des solutions, on crée de l'empathie et donc du lien.

Enfin, en fonction de la participation qu'elles auront suscitée, ces Consultations pourraient être l'occasion d'un bilan sur l'opportunité de développer ou non les mécanismes de démocratie participative, à l'aune des technologies d'aujourd'hui. Plusieurs dispositifs existent sans être entièrement satisfaisants du point de vue du citoyen : ils doivent pouvoir être discutés et si besoin ajustés. L'initiative citoyenne européenne est déjà en cours de révision et ceci nous semble être une bonne chose : en permettant que certains sujets soient portés sur la place publique, on reconnaît le pouvoir du peuple et on fait vivre nos principes démocratiques. En mettant en place des processus de consultation réguliers sur les grandes orientations de l'Europe accessibles au simple citoyen, on réduirait le sentiment d'impuissance, d'exclusion ou d'élitisme.

En résumé, si les Consultations citoyennes auront sans doute du mal dans le temps et avec les moyens impartis à dépasser les cadres nationaux, nous pouvons néanmoins légitimement attendre d'elles qu'elles fournissent le matériau nécessaire pour objectiver les sentiments des Européens à l'égard de l'Europe et structurer un futur débat sur l'avenir de l'UE dans le cadre de la campagne de 2019. Pour ce faire, il faudra que la synthèse de décembre permette de décrire avec suffisamment de « chair » l'opinion publique européenne, ses consensus et ses contradictions, et que États et société civile choisissent de s'en saisir pleinement.

## L'expérience *Civico Europa*<sup>1</sup>

Guillaume Klossa

*Dans un contexte de vide politique, les dirigeants européens s'étant engagés à ne pas préparer de plan B en cas de vote négatif britannique, des leaders d'opinion de toutes sensibilités de tout le continent ont lancé en mai 2016 un appel au sursaut des dirigeants européens. Dans la foulée, ils ont décidé de créer Civico Europa, une force civique pour pousser les dirigeants de l'Union européenne à agir ensemble, à reconnaître la crise démocratique que vit l'Union, à prendre conscience de la nécessité de perspectives positives communes pour les citoyens européens et à maintenir leur unité dans la négociation avec les Britanniques. Ils ont été mandatés par la suite par les présidents de la Commission et du Conseil européen pour apporter des idées susceptibles de refonder démocratiquement le projet européen, ce qui a donné lieu au rapport « La voie européenne pour un futur meilleur ». L'auteur revient sur l'impact et les perspectives de Civico Europa dont il a été un des initiateurs (<http://civico.eu/uploads/la-voie-europeenne-pour-un-futur-meilleur.pdf>).*

En 2016, nous nous sommes rendu compte que Cameron avait demandé aux chefs d'État et de gouvernement et aux responsables des partis politiques européens de ne pas préparer de plan B au cas où le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE aboutirait à un vote négatif. Il y avait un vide politique total : les chefs d'État et de gouvernement souhaitaient croire que le Royaume-Uni resterait dans l'Union, alors qu'il y avait pourtant toute une série de signaux faibles qui tendaient à prouver le contraire. Dans ce contexte, un groupe de quelques personnalités a sondé un certain nombre de sherpas de chefs d'État et de gouvernement en leur demandant ce qu'ils avaient prévu en cas de Brexit. Ils nous ont hélas confirmé que rien n'était prévu parce qu'ils n'avaient le droit de ne rien prévoir... et qu'une initiative autonome de la société civile était plus qu'opportune.

Il n'y a donc eu *aucune anticipation*, aucun scénario prévisionnel envisagé face à la possibilité de voir le Royaume-Uni quitter l'Union européenne parce que Cameron assurait que si cela était envisagé, cela créerait les conditions d'un Brexit. Et donc ni les institutions, ni les grands partis ni les gouvernements n'ont élaboré de scénario en cas de vote négatif. Ils en étaient d'autant moins incités que les sondages semblaient très favorables. La veille du référendum, Margaritis Schinas, le porte-parole de la Commission était très optimiste comme d'ailleurs

---

<sup>1</sup> ... ou comment des personnalités de la société civile du continent et des politiques de toutes sensibilités tentent de faire avancer des idées d'intérêt général européen à l'heure de la montée des populismes et de la tentation de repli national.

la plupart des Européens et fondamentalement, vu les sondages, il n'avait pas tort. En définitive, c'est une forme de prophétie autoréalisatrice inversée qui s'est opérée, et la question s'est alors vite posée de savoir quoi faire. De manière générale, les autorités publiques préparent rarement un plan B, il n'y en avait pas pour le référendum français de 2005, pas plus que pour le Brexit. Un plan B requiert une énergie très grande et la capacité d'imaginer des situations qui demandent une grande liberté d'esprit et qui sont en pratique peu anticipables.

Et donc, dans ce genre de situation, c'est à ce qu'on appelle la société civile de prendre ses responsabilités, parce qu'elle a une plus grande liberté de penser l'inimaginable. Concrètement, nous avons consulté les sherpas ou conseillers de chefs d'État ou de gouvernement que nous connaissions. Nous avons, avec les futurs signataires de l'appel du 9 mai<sup>2</sup>, défini une démarche à suivre. Les conclusions de ces échanges : si jamais vote négatif il y avait, il faudrait en tirer immédiatement les conséquences, à savoir : reconnaître que l'Europe vivait la plus grave crise démocratique de son histoire, maintenir à tout prix l'unité des Européens dans la négociation avec les Britanniques pour la sortie de l'UE, et enfin montrer la valeur ajoutée de l'UE pour les citoyens européens en préparant une feuille de route réaliste, pragmatique et impactant positivement la vie des citoyens européens, l'idée étant que celle-ci puisse être adoptée dans la foulée des élections françaises et allemandes. C'est l'esprit de l'appel du 9 mai 2016 que nous co-rédigeâmes avec seize personnalités représentant la diversité de pays de l'UE, quelques semaines avant le référendum. Celui-ci a été suivi d'un second appel le 26 juin trois jours après le référendum, appelant notamment à

---

<sup>2</sup> Les signataires de l'**Appel du 9 mai - Une feuille de route pour une Nouvelle Renaissance européenne** sont : **Guillaume Klossa** (FR), auteur, initiateur de la feuille de route et fondateur d'EuropaNova, ancien sherpa du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe (Conseil européen), **László Andor** (HU), économiste, ancien Commissaire Européen, **Lionel Baier** (CH), réalisateur, **Michel Barnier** (FR), ancien ministre des Affaires Étrangères, ancien vice-président de la Commission Européenne, Parti Populaire Européen, **Mercedes Bresso** (IT), parlementaire eurodéputée, ancienne Présidente du Comité des Régions, **Philippe de Buck** (BE), ancien directeur général de BusinessEurope, **Daniel Cohn-Bendit** (DE-FR), ancien président du groupe « Les Verts », Parlement Européen, **Georgios Dassis** (GR), syndicaliste, Président du Comité économique et social européen, **Felipe González** (ES), ancien premier ministre, ancien président du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe (Conseil européen), **Danuta Hübner** (PL), ancienne commissaire européenne, présidente de la commission d'affaires constitutionnelles, Parti Populaire Européen, Parlement Européen, **Robert Menasse** (AT), écrivain, **Sofi Oksanen** (FI), écrivaine, **Maria João Rodrigues** (PT), membre d'équipes de présidence européenne, ancienne ministre, vice-présidente du groupe « Socialistes et démocrates », Parlement Européen, **Roberto Saviano** (IT), écrivain, **Gesine Schwan** (DE), ancienne candidate à la présidence de la République fédérale d'Allemagne, **Kirsten Van den Hul** (NL), écrivaine et éditorialiste, **Guy Verhofstadt** (BE), ancien Premier Ministre, président du groupe « ADLE », Parlement Européen.

des conventions citoyennes partout en Europe pour créer un processus de ré-appropriation du projet européen.

### **Impact de la dynamique initiée par l'appel du 9 mai pour une nouvelle renaissance européenne**

L'impact est toujours délicat à apprécier, mais il nous semble qu'il a été fort. Le Conseil européen qui a suivi le référendum britannique a immédiatement reconnu l'existence du problème démocratique. Deux de nos cosignataires ont joué un rôle clé dans les semaines qui ont suivi : Michel Barnier a été nommé négociateur en chef du Brexit pour la Commission tandis que Guy Verhofstadt, a été nommé par le Parlement européen pour suivre les négociations. L'idée d'une feuille de route a été reprise *in extremis* grâce à la France notamment dans les Conclusions du Conseil européen de septembre à Bratislava, qui au départ ne devait pas avoir de conclusions ! Dans la foulée, Jean-Claude Juncker et Donald Tusk, présidents de la Commission européenne et du Conseil européen nous ont invité à leur faire des propositions concrètes. Ce que nous avons fait dans le rapport « La Voie européenne pour un futur meilleur » de *Civico Europa*, qui est le nom que les membres de l'appel du 9 mai ont décidé de donner au mouvement initié par l'appel.<sup>3</sup> Achevé le 25 mars 2017 à l'occasion du 60<sup>ème</sup> anniversaire du traité de Rome, le rapport a été au cœur d'un débat public, le 9 mai 2017 dans le cadre d'un forum citoyen sur l'avenir de l'Europe avec le président Juncker au Bozar de Bruxelles et des membres de *Civico Europa*.<sup>4</sup>

Pour en revenir aux clés de succès de la démarche née de l'Appel du 9-Mai qui intervient donc en 2016, la première clef a certainement été le *sentiment d'urgence et de gravité* de la situation avec un risque majeur d'implosion de l'Union. La deuxième a été la *diversité et la qualité des personnalités* qui se sont engagées. Il fallait des personnalités qui interpellent, et en effet aussi une diversité géographique, mais aussi de sensibilités politiques et intellectuelles, avec des personnes dont l'engagement pour la démocratie était irréfutable et continu, et ayant l'oreille des chefs d'Etat et de gouvernement, ce qui est extrêmement important si vous voulez avoir un impact à court terme. Il fallait également quelques personnalités qui parlent à l'opinion publique et qui ne soient pas connues pour leur engagement européen comme Roberto Saviano, Lionel Baier ou Sofi Oksanen pour aller au-delà des rangs des pro-Européens. Cette capacité à sortir de l'entre-soi a été fondamentale. Ceci explique largement que l'impact de cet Appel.

L'appel du 9 mai a en effet eu un impact fort au-delà des seules sphères institutionnelles européennes et des réseaux habituels de convaincus. Ce premier

---

<sup>3</sup> <http://civico.eu/uploads/la-voie-europeenne-pour-un-futur-meilleur.pdf>

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/belgium/events/170509\\_juncker\\_fr](https://ec.europa.eu/belgium/events/170509_juncker_fr)

appel a été publié dans plus d'une quinzaine de grands journaux européens (Le Figaro, Le Soir, El País, Die Welt, la Repubblica, Delo, Publico, Gazeta, la Tribune de Genève...) ayant une audience qui se compte en millions de citoyens. Il a été repris dans les revues de presse un peu partout en Europe et nous avons reçu des milliers de mails et de propositions de citoyens prêts à répondre à notre appel et à s'engager. La vérité, c'est que nous n'étions pas préparés à un tel succès et que nous étions dans l'impossibilité de répondre à toutes ces propositions. Nous n'avions pas perçu combien la perspective du Brexit et donc du démembrement potentiel de l'Union créait un réflexe citoyen puissant.

Cela permet au passage de rappeler ce que les eurobaromètres eux-mêmes montrent, à savoir que contrairement à l'idée reçue qui a cours dans cette période plutôt maussade pour l'Europe, les citoyens ont encore envie de croire à l'Europe et d'y être associés... D'un point de vue concret, les Eurobaromètres montrent qu'il y a un vrai attachement à l'Union européenne et une conviction qu'elle est utile. Cette conviction s'est renforcée dès avant le référendum britannique quand les citoyens ont commencé à comprendre que le projet européen était mortel et n'ont fait que se renforcer avec le chaos que provoque le Brexit au Royaume-Uni. Il y a également une grande partie des citoyens qui veulent être associés au projet et qui ont le sentiment que l'Europe se fait sans eux, ce qui les désespère. La dynamique des chefs d'État et de gouvernement, qui est la seule dynamique visible médiatiquement ne les satisfait pas, ils ont le sentiment que tout se fait dans des discussions diplomatiques. En même temps, ils souhaitent avoir leur mot à dire mais ne savent pas comment s'y prendre. Ils souhaitent que l'Europe ne se limite pas à la défense des seuls intérêts nationaux, et ont à tort ou à raison le sentiment que la négociation des chefs d'État et de gouvernement est la continuation de la guerre par d'autres moyens et donc que les Européens sont incapables de se projeter ensemble, ce qui les désespère également. En même temps, ils sont profondément attachés à ces intérêts. Il y a incontestablement tension.

### **Importance de la méthode**

L'enjeu démocratique majeur de l'époque est donc de transcender la tension entre la conscience des citoyens que les défis dépassent nos frontières et leur tentation du repli sur soi. La question du « comment » est centrale.

À notre sens, pour dépasser cette tension potentiellement fatale, il faut créer les conditions pour que les Européens puissent se penser ensemble, et dialoguer directement par-delà les frontières mais aussi faire que l'Europe devienne une expérience sensible pour chacun, et non un objet lointain. La construction européenne telle qu'elle s'est faite jusqu'aujourd'hui s'est trop faite en silos, et n'a pas permis aux citoyens de bien comprendre où se situait l'intérêt commun. À un moment les citoyens finissent par se dire deux choses : ou bien il y a une vraie Europe, et nous sommes alors capables de penser notre intérêt ensemble et

donc de concilier intérêts nationaux et intérêt général européen (ce qui ne signifie bien évidemment pas que l'on n'appartient pas aussi à une nation, et que nous n'ayons aussi des racines et une appartenance nationales fortes qui se combinent avec une appartenance européenne qui ne peut relever que du projet commun), ou bien cette Europe-là n'existe pas, et alors à quoi bon continuer ? Il ne faut pas se faire d'illusions à ce propos. Ceux qui croient à l'Europe aujourd'hui peuvent très bien la laisser tomber demain. La base qui soutient le projet européen peut s'effondrer comme un château de cartes, comme s'est effondrée en 1889 la base qui soutenait l'empire libéral et démocratique brésilien et plus récemment celle qui soutenait l'Union soviétique.

Et nous ne sommes aujourd'hui pas loin de cette situation. La réponse à ces interrogations reste encore par trop institutionnelle. Quand on pense aux fondamentaux de la construction européenne au lendemain de la Seconde guerre mondiale, on voit que cela ne se limitait pas à la CECA. Il y avait aussi l'Union européenne de Radio-Télévision (UER), dont j'ai eu la chance d'être un des dirigeants, il y avait l'UEFA, le CERN, etc. Il y avait donc des institutions transnationales qui avaient pour objet de rassembler sur une base professionnelle des communautés humaines qui avaient la possibilité de discuter, d'échanger, de travailler au-delà des silos nationaux et de définir des intérêts communs complémentaires à leurs intérêts nationaux qui évoluaient en conséquence. C'était aussi une manière de développer des expériences humaines de l'Europe. C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'est né le fameux concours eurovision de la chanson en 1955 qui fédère 200 millions d'européens chaque année et une audience de 40% touchant également toutes les générations. Le demos, c'est-à-dire la communauté politique naît de la discussion. La question est de savoir comment organiser cette discussion. Il convient désormais d'inventer une nouvelle étape de la démocratie. Mais il faut pas sous-estimer le cratos, c'est-à-dire les institutions qui permettent à la communauté politique de s'assembler et de prendre des décisions de manière efficace.

Croire que la démocratie est donnée une fois pour toutes est une erreur, *la démocratie est une dynamique en constante évolution*. Stopper son évolution est le meilleur moyen de la faire mourir, et c'est le risque auquel nous devons faire face aujourd'hui. Nos démocraties ont montré leur capacité à une inclusion croissante au cours de leur histoire. D'abord destinées aux blancs, riches, aristocrates et bourgeois, elles ont ensuite intégré de plus en plus d'hommes, de plus en plus jeunes, et se sont élargies par la suite aux femmes, puis parfois aux étrangers. La démocratie est le fruit d'une dynamique de droits et de libertés qui doivent en permanence se renouveler et s'actualiser en fonction de l'époque, et ce sont aussi des processus qui doivent aussi évoluer. Aujourd'hui la démocratie en Europe est une démocratie modérée fondée sur un processus de représentation, et on sent bien que l'époque exige d'ajouter à la brique représentative une brique délibérative et participative continue, qui aille au-delà des référendums et des élections qui se déroulent en gros tous les cinq ans. Le sujet qui est le nôtre désormais est d'inventer une plateforme physique et virtuelle qui permette aux citoyens européens de directement dialoguer entre eux, et d'être à l'initiative

eux-mêmes des consultations. Les derniers développements technologiques et notamment les outils de traduction automatique qui ont considérablement progressé, permettent de penser cette plateforme permettant à des Européens de langues différentes de dialoguer directement et dépasser ainsi l'obstacle linguistique.

Pour mener à bien la nouvelle étape démocratique qui s'ouvre à nous, *il ne faut pas craindre la complexité*. C'est une question d'état d'esprit et de modernité. Et je ne suis pas sûr que nous ayons la modernité politique et l'ouverture suffisantes en ce moment en Europe. Nous avons une approche conservatrice de nos modèles démocratiques, comme si la démocratie était donnée une fois pour toutes en oubliant que la démocratie est un combat dynamique qui s'actualise au gré des révolutions intellectuelles et industrielles. Telle que nous la concevons en Europe, la démocratie défend l'individu contre le collectif, elle exige également de ne pas négliger les minorités, ce qui est une bonne chose ; mais elle devrait idéalement avoir la capacité croissante à intégrer les problématiques d'avenir, et donc les générations futures, ainsi que l'impact de nos décisions au-delà du champs national ou européen à une époque où de plus en plus de décisions ont un impact systémique qui dépasse le strict cadre national, ce qui est largement nouveau. Nous partageons cette conviction avec le philosophe belge Philippe Van Parijs, qui a pris part aux discussions de *Cívico*. Nous disposons aujourd'hui de suffisamment d'informations pour pouvoir faire ces choix pour l'avenir. Pourtant, force est de constater que nos démocraties actuelles sont trop dans l'instantanéité ; elles perdent alors de leur légitimité avec des citoyens qui sont de mieux en mieux informés, et parfois mieux que le décideur qui n'a plus le surplomb suffisant en termes de connaissances ou d'information qu'il avait avant le numérique, ce qui justifiait en quelque sorte la verticalité politique. Il nous faut désormais articuler verticalité et horizontalité en donnant une priorité à cette dernière.

Il est essentiel, dans cette perspective de renouveler de la démocratie européenne, de favoriser un socle minimum de culture civique commune et des expériences concrètes accessibles à tous les Européens. Pour se penser véritablement citoyen européen, le vote de suffit pas. Il faut une éducation civique commune et des expériences communes très tôt, c'est d'ailleurs pourquoi *Cívico Europa* a pris position pour un Erasmus pour tous les collégiens le plus tôt possible. Sans ces deux éléments concrets, les citoyens européens auront du mal à se projeter ensemble et à articuler perspective locale, nationale et européenne. C'est la compréhension de la manière dont s'articulent ces différentes perspectives nationale, européenne et globale qui à notre sens nous protège le mieux des peurs qui sont au cœur de la tentation de repli national. Mais ce sont des conditions nécessaires mais non suffisantes ; l'Union doit faire la preuve de son « cratos » : de son efficacité, de sa capacité à influencer le cours du monde.

## Inventer le multilatéralisme du XXI<sup>e</sup> siècle

Dans le rapport « La voie européenne pour un futur meilleur », nous nous posons en conséquence la question de savoir comment l'Europe peut peser sur le cours des choses et donc contribuer à inventer le multilatéralisme du XXI<sup>e</sup> siècle, un multilatéralisme permettant de prendre en compte les intérêts de ses États et de ses citoyens. À notre sens, la question fondamentale qui se pose, c'est comment, à l'heure de la mondialisation, et alors qu'un nombre croissant de phénomènes qui impactent le quotidien des gens sont transnationaux, organiser l'intérêt général commun aux niveaux local, national, continental et global ? Comment parvenir à faire s'articuler les différentes communautés à l'échelle mondiale pour que non seulement elles coexistent pacifiquement, contribuent à un enrichissement mutuel et plus encore se dotent des moyens de relever ensemble les défis pressants de la planète que sont le développement durable et la gestion des migrations ? Si on regarde l'intention initiale des pères fondateurs, la construction européenne n'était qu'une brique de l'édifice plus large d'une démocratie mondiale, le laboratoire même de cette démocratie. Aujourd'hui le risque est de voir le retour de nationalismes concurrentiels, avec la remise en cause du système multilatéral de l'après-guerre fondé sur la conciliation des droits de l'homme et des droits des nations et la volonté de passer d'une logique de purs rapports de force à une logique plus coopérative.

L'Europe en tant qu'Union peine à jouer pleinement son rôle dans un cadre multilatéral de plus en plus remis en question. Elle doit se doter d'une véritable politique étrangère commune, ce qui signifie que les Européens fassent le choix de la décision à la majorité qualifiée dans ce domaine. C'est la condition si l'on veut que l'Union joue un rôle à la hauteur de ses ambitions et surtout de son potentiel, qu'elle puisse jouer un rôle déterminant dans la nécessaire actualisation du cadre multilatéral. Mais ceci prendra du temps.

À court terme, il est important de montrer que l'Union travaille à des solutions concrètes et durables aux sujets qui préoccupent les citoyens européens, à commencer par le sujet migratoire. On ne peut développer une *stratégie en matière de migrations* sans disposer d'une analyse partagée des défis communs à court, moyen et long terme en matière de migrations, la première étape urgente est donc de se donner les moyens de cette vision partagée. Aussi nous souscrivons pleinement à la création d'un groupe européen d'experts en matière de migrations à l'instar du GIEC, groupe international d'experts sur le climat, qui a été déterminant pour une réaction commune aux dérèglements climatiques. Il faut également agir sur le terrain. Gesine Schwan, une des membres de Civico, se bat depuis trois ans pour promouvoir un fonds communautaire puissant pour aider les collectivités locales à accueillir et intégrer les migrants ; c'est une idée pratique et forte qui fait son chemin. Il est également important de montrer aux citoyens qui voient en l'Afrique à tort un risque pour l'Europe que nous sommes en train de bâtir un nouveau partenariat Europe-Afrique de nature à stabiliser les populations, favoriser la compréhension mutuelle et la prise de conscience des

liens culturels et activer la croissance. Nous nous étions entretenus de cette préoccupation avec le président Juncker.

L'autre urgence, c'est de *recréer une dynamique de consensus entre les dirigeants européens* et de leadership partagé. De manière générale, faute de compréhension partagée des transformations de notre époque, nos dirigeants ont une difficulté croissante à se projeter ensemble dans l'avenir, ce qui rend plus difficile la recherche de compromis pour le court terme. Si, par exemple on connaissait mieux les objectifs du plan quinquennal chinois et la stratégie à long terme de la Chine qui est d'être la première puissance mondiale à l'horizon 2050, on comprendrait qu'il y a là une dynamique de fermeture qui est à l'œuvre. On ne peut agir que si on comprend nos intérêts communs à long terme, pour en tirer ensuite des enseignements et des actions communes à court terme.

Le président de la République française essaye de porter des mesures d'ensemble, mais il peine à avancer en l'absence d'autres leaders pour s'associer à cet effort. Les Allemands sont provisoirement aux abonnés absents. L'histoire de la construction nous rappelle certes l'importance du couple franco-allemand, mais aussi que le volontarisme nécessaire de ce couple ne peut s'avérer suffisant à lui seul. En 2006, quelques mois seulement après le référendum de 2005 qui a tant marqué la France, vingt-deux États membres ont ainsi demandé qu'une solution soit trouvée et qu'elle soit conforme à leur vote positif. L'Europe n'avance pas sans ce type de mouvement et de leadership collectif. Autre exemple, pendant la crise économique et financière, la plupart des États poussaient là aussi dans le même sens pour trouver des solutions et montraient que ce leadership partagé était à l'œuvre.

Par ailleurs l'Europe ne peut fonctionner que s'il y a solidarité, or elle est très mise à mal aujourd'hui. Avec Maria-João Rodrigues, nous avons proposé en 2011 à une dizaine de fondations de réfléchir à ce que devait être un nouveau pacte solidaire pour l'Europe (« New Pact for Europe »). Cela a donné lieu à six ans de réflexion et nous venons d'en avoir les conclusions. Et ce pacte propose un nouveau deal européen fondé sur la croissance, la sécurité et les migrations que nous serions bien inspirés de mettre en œuvre. Mais c'est difficile toutefois dans le contexte actuel, car il y a un manque de leadership.

Dans le contexte actuel de relative amorphie mais aussi de montée du repli nationaliste, la société civile et les leaders d'opinion ont un rôle crucial pour enclencher une dynamique positive.

## L'environnement et la mobilisation citoyenne par Internet

Jérôme Duberry

*L'Union Européenne a développé plusieurs initiatives de e-participation pour favoriser l'interaction avec les citoyens, dont la plateforme Futurium et l'initiative EU for Talaona dialogues sont des exemples récents. Si, à ce jour, les technologies de l'information et de la communication tendent à confirmer le biais élitiste, la force d'information, d'interaction et de mobilisation des groupes d'intérêts, et en particulier des organisations non gouvernementales, peut mener à une participation citoyenne plus représentative au sein de la gouvernance environnementale européenne. Ces organisations aident à réduire l'asymétrie d'information et soutiennent la mobilisation citoyenne en la rendant plus efficace et plus visible grâce aux réseaux sociaux. Les citoyens participent en effet davantage aux processus de e-participation proposés par les institutions européennes sous l'impulsion des groupes d'intérêts, qui transforment la mobilisation individuelle en mouvement. Il existe donc un lien fort entre les groupes d'intérêts et la mobilisation citoyenne, cette dernière étant souvent dépendante des premiers.*

L'Union Européenne (UE) joue un rôle de premier plan dans le monde pour encourager la protection de l'environnement, lutter contre le changement climatique et promouvoir le développement durable. Elle s'efforce de promouvoir une action mondiale ambitieuse dans les différents forums mondiaux, dont la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC), et finance des projets pour lutter contre le changement climatique au sein d'États tiers.<sup>1</sup> Au sein même de l'Union, les différents Programmes d'Action pour l'Environnement (PAE) définissent le cadre de l'action de l'Union dans le domaine de l'environnement depuis 1973. La politique environnementale de l'Union s'appuie sur l'article 11, ainsi que sur les articles 191 à 193 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Ainsi, en vertu de l'article 191, l'Union s'engage à assurer « un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement »<sup>2</sup>.

Au-delà des institutions européennes, une constellation d'acteurs façonnent la gouvernance environnementale européenne. Les groupes d'intérêt, ici compris comme les entités ayant pour objectif de représenter les intérêts de sections particulières de la société et d'influencer les processus politiques,<sup>3</sup> en sont des

---

1 Voir [https://ec.europa.eu/clima/policies/international\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/international_en)

2 Voir article 3 du Traité sur l'Union Européenne : <http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html>

3 Emiliano Rossman, Sabine Saurugger, « Étudier les groupes d'intérêt en Europe », *Politique européenne*, 2002/3, p. 5.

acteurs centraux. Ces réseaux d'influence varient grandement selon le secteur et la technicité des questions traitées. Mais ils ont su adapter leurs modes de prise de décision et d'organisation pour augmenter leur influence sur les institutions européennes.<sup>4</sup> Parmi eux, les organisations non-gouvernementales (ONG), les entreprises, les groupes de pression, les lobbies, et les groupes de promotion sont très présents autour des centres de pouvoir et tentent d'influer sur les prises de décision.

Parmi cette pléiade d'acteurs, les citoyens européens restent le parent pauvre de la gouvernance environnementale européenne, alors même que 95% considèrent la protection de l'environnement comme importante, et plus des trois quarts conviennent que les problèmes environnementaux ont un effet direct sur leur vie quotidienne.<sup>5</sup> Cette situation est due en particulier à trois éléments : les citoyens souffrent d'une asymétrie d'information, et leur influence sur les processus décisionnels est limitée et peu visible.

Étant donné la complexité des enjeux environnementaux et leur impact sur un grand nombre de domaines, les citoyens doivent acquérir de nouvelles connaissances afin d'appréhender les tenants et aboutissants de ces défis régionaux et mondiaux. Ce qui induit une dépendance de fait aux autres acteurs de la gouvernance environnementale européenne, qui communiquent et produisent de l'information, et permettent aux citoyens de s'informer. Cette connaissance est d'autant plus importante, de par le lien direct entre la bonne compréhension des enjeux et la motivation citoyenne à s'engager.

De surcroît, la mobilisation citoyenne est également liée à l'influence – et sa visibilité – sur les processus décisionnels de la gouvernance environnementale européenne. En effet, pour prendre part à une discussion, et investir du temps et des capacités d'apprentissage, d'organisation et d'action, les citoyens doivent pouvoir mesurer concrètement leur influence sur la décision finale. L'impact de leur participation aux processus de gouvernance est le bénéfice premier de leur participation, bien au-delà de toute reconnaissance parmi les pairs, comme ce pourrait être le cas sur les réseaux sociaux par exemple. Ainsi la mobilisation du citoyen européen dans la gouvernance européenne ne pourra devenir réellement représentative en termes quantitatifs, que lorsqu'elle sera vue et reconnue comme partie prenante par les autres acteurs.

À ce jour, la mobilisation citoyenne au sein de la gouvernance environnementale s'exprime principalement à travers deux canaux. Tout d'abord les institutions européennes ont développé de nombreuses formes de participation en ligne, qui

---

4 Dusan Sidjanski, *The Federal Future of Europe: from the European Community to the European Union*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000, p. 146.

5 Sondage « Attitudes of European citizens towards the environment » réalisé par TNS Opinion & Social network dans les 28 États membres de l'Union européenne entre le 26 avril et le 11 mai 2014 et auprès de 27 998 répondants de différents groupes sociaux et démographiques, sur demande de la DG pour l'Environnement : *Special Eurobarometer* 416.

invitent les citoyens européens à commenter et donner leurs avis en amont du processus législatif.<sup>6</sup> Deuxièmement les groupes d'intérêts et en particulier les organisations non-gouvernementales, mobilisent les citoyens européens grâce à leur capacité d'information, d'interaction et de mobilisation sur les réseaux sociaux, et se positionnent comme représentants des causes environnementales et de la société civile auprès des institutions européennes.

### **La mobilisation citoyenne en ligne au sein de l'Union**

Le Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne de 2001 reconnaît que « la qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union dépendent d'une large participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques » et insiste sur le fait que l'« amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques »<sup>7</sup>. L'importance de l'engagement citoyen est réaffirmée à plusieurs occasions, par exemple dans les Directive de la Commission sur l'Accès du Public à l'Information Environnementale ainsi que sur la Participation du Public à l'égard des Plans et Programmes Environnementaux.<sup>8</sup> De plus, la question de la gouvernance environnementale et de la participation citoyenne sont au cœur du programme LIFE. Pour la période 2014-2020, une des trois priorités du volet « Environnement » du programme LIFE s'intitule « Gouvernance environnementale et information ».<sup>9</sup>

L'Union Européenne a développé un grand nombre d'initiatives afin d'améliorer la transparence de ses processus décisionnels, et favoriser l'engagement citoyen. Si les résultats sont souvent mitigés, ils mettent cependant en lumière la volonté des institutions européennes et des États membres d'engager davan-

---

6 Voir l'étude commissionnée par le Parlement Européen en 2016 et intitulée « Potential and Challenges of e-Participation in the European Union » avec comme objectif d'examiner comment l'Union peut innover dans sa gouvernance actuelle grâce à la technologie et ainsi renforcer la participation citoyenne. Pour ce faire, cette étude a choisi d'identifier les meilleures pratiques dans les États membres de l'Union, décrire les outils et initiatives de participation électronique au niveau de l'Union, et enfin expliquer les avantages et les défis de la participation électronique : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL\\_STU\(2016\)556949\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU(2016)556949_EN.pdf)

7 Commission Européenne, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, 25 juillet 2001, p. 12, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0428fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf).

8 Directive 2003/4/CE du Parlement Européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil. Voir <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=FR>

9 Voir [http://ec.europa.eu/dgs/environment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm)

tage le citoyen européen. En dix ans, la Commission Européenne a financé plus de 35 projets de recherche sur la participation en ligne avec un budget total de plus de 120 millions d'euros.<sup>10</sup> Entre autres, l'Union propose aux citoyens de participer à des consultations publiques et donner leur avis lors de l'élaboration des politiques publiques. Ils peuvent rechercher les consultations en cours et clôturées,<sup>11</sup> et s'abonner aux notifications en ligne pour être tenus informés des nouvelles consultations. La Commission propose en outre un accès en ligne aux Registres des Comités, Groupes Consultatifs d'Experts et Groupes d'intérêts, et Bénéficiaires des Fonds de l'Union.<sup>12</sup>

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) peut jouer un rôle important dans l'information, l'éducation et l'autonomisation des citoyens, en aidant à développer une conscience critique sur les questions de développement durable, économie circulaire ou encore de changement climatique. Ainsi, les plateformes numériques, comme les réseaux sociaux ou les initiatives de participation en ligne, peuvent permettre d'impliquer activement les citoyens sur ces questions à deux titres.

Tout d'abord, les TIC donnent aux individus et organisations la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences leur permettant de s'engager et d'interagir avec un monde complexe. Cette révolution de compétences, pour citer James Rosenau<sup>13</sup>, encourage l'affaiblissement de l'autorité si celle-ci ne s'appuie pas sur la participation des parties prenantes, et crée une tension entre les sources d'autorité traditionnelles et une demande accrue de gouvernance dans de nouveaux espaces sociaux et politiques.

Deuxièmement, les TIC augmentent la performance des activités basées sur la communication et offrent de nouveaux flux d'information basés sur le principe du réseau.<sup>14</sup> L'informatisation rend possible l'horizontalité des nouveaux partages d'information, des nouvelles organisations, et le développement de réseaux d'influence, tendant à remplacer l'organisation traditionnelle pyramidale et hiérarchique. La logique des systèmes change, basée aujourd'hui sur les valeurs de complémentarité, de synergie, et d'interdépendance.<sup>15</sup>

En guise d'illustration, deux exemples récents de mobilisation citoyenne grâce aux TIC sont abordés : *EU for Talaona dialogues* et *Futurium*.

---

10 Efthimios Tambouris, Naoum Liotas, Dimitrios Kaliviotis, Konstantinos Tarabanis, « A Framework for Scoping eParticipation. » In: *the Proceedings of the 8th Annual International Digital Government Research Conference*, Philadelphia, USA, 2007.

11 Voir [https://ec.europa.eu/info/consultations\\_fr](https://ec.europa.eu/info/consultations_fr)

12 Voir [https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency\\_fr](https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency_fr)

13 James N. Rosenau, « The skill revolution and restless publics in globalized space », in Michel Girard (dir.), *Individualism and world politics*, London, Macmillan Press, 1999.

14 Manuel Castells, *La société en réseaux. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998.

15 Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p. 203.

### *EU for Talaona dialogues*

En novembre 2017, les îles Fidji qui présidaient les débats de la COP23 de la Convention Onusienne sur le Climat ont proposé de mettre en œuvre la méthode océanienne de résolution de conflits intitulée *Talanoa*. Il s'agit d'un dialogue inclusif, participatif et transparent dans le but de partager des savoir-faire pour le bien-être collectif. En complément des négociations sur le climat qui sont l'apanage des États, le *Dialogue de Talanoa* permet de collecter toutes les solutions concrètes et qui ont fait leurs preuves sur le terrain, afin de nourrir les réflexions et les décisions des décideurs politiques.

La participation de l'Union à cette consultation mondiale s'intitule *EU for Talaona Dialogue*. Les groupes d'intérêts et les citoyens européens ont été invités à partager, dans un espace en ligne, toutes les actions et expériences susceptibles de réduire le changement climatique et ses effets. En plus de faire le point sur les efforts collectifs et individuels déployés pour atteindre ces objectifs, le dialogue vise également à préparer la prochaine série des plans d'action climat nationaux dans le cadre de l'Accord de Paris. Les fruits de cette consultation ont été partagés avec les autres membres de la Convention Onusienne sur le Climat et lors d'une conférence organisée par la Commission le 13 juin 2018 à Bruxelles.

### *Plateforme Futurium*

Le deuxième exemple d'outil participatif est devenu un instrument phare de l'engagement citoyen au sein des institutions de l'Union. Il s'agit d'un projet lancé par la Direction générale (DG CONNECT). Cette plateforme en ligne est dédiée aux citoyens européens afin qu'ils puissent débattre des futures politiques de l'Union. Plus précisément, il s'agit d'un laboratoire en ligne conçu pour développer des visions futures et des idées de politiques. *Futurium* s'appuie conjointement sur le potentiel des réseaux sociaux, des technologies d'exploitation de données, ainsi que sur des techniques de brainstorming participatif, pour impliquer les groupes d'intérêts et les citoyens. Ainsi, la plateforme inclut à la fois des outils participatifs (blogs, sondages, groupes de discussion), de prospective (co-création de visions futures et de politiques) et des outils de collecte et d'analyse de données (analyse des sentiments en ligne et des règles d'association, outils d'exploration de texte).

## **Les défis de la mobilisation citoyenne en ligne au sein de l'Union**

Malgré tous ces efforts, le bilan des TIC pour la mobilisation citoyenne au niveau européen reste mitigé, au regard de la faible participation effective des citoyens dans les différents canaux numériques qui leurs sont dédiés. En effet, les TIC

n'assurent pas une augmentation automatique de la participation représentative, et par là même, ne permettent donc pas de se passer d'une réflexion autour de l'engagement des citoyens pour la gestion du bien public. La question de l'efficacité des TIC, et en particulier des processus de participation en ligne, doit donc être posée. Même s'ils sont ouverts à toutes et tous, plusieurs obstacles à la participation en ligne existent.

Premièrement, les citoyens perçoivent les outils de participation en ligne comme infructueux et trop techniques voire complexes.<sup>16</sup> Il s'agit d'un aspect crucial de l'adoption des technologies. Un citoyen utilisera une nouvelle technologie sous deux conditions : si la barrière technologique est limitée, c'est-à-dire facile à utiliser et accessible, et si le bénéfice de l'utilisation de cette technologie est évident, proche, et direct. Chaque consultation en ligne de l'Union recueille entre 500 et 500'000 réponses, ce qui reste proportionnellement limité par rapport à la population totale européenne. De plus, les consultations qui reçoivent le plus de réponses et commentaires des citoyens sont celles où les groupes d'intérêts, et en particulier les ONG, sont les plus actifs et mobilisent leur communauté à participer.

Deuxièmement, même si plusieurs études mettent en évidence le potentiel participatif des consultations publiques en ligne proposées par la Commission, elles confirment également que la participation n'est pas représentative de l'ensemble des citoyens européens, que ce soit en termes géographique ou socio-économique. Au sein de l'Union, les citoyens n'ont pas tous le même accès aux TIC : la fracture numérique, souvent décrite au niveau mondial, existe aussi aux niveaux régional et national, ce qui peut conduire à exclure cette partie de la population qui a un accès limité à Internet ou une connaissance réduite des TIC. Il s'agit ici de l'opposition entre générations, entre ville et campagne, et entre États-membres.

En d'autres termes, à ce jour, les TIC tendent à confirmer le biais élitiste, dans la mesure où « elles tendent à être monopolisées par une minorité d'acteurs très informés des questions européennes »<sup>17</sup>, ce qui peut provoquer un phénomène d'auto-sélection des participants. Comme indiqué précédemment, les citoyens participent davantage sous l'impulsion des groupes d'intérêts, qui les informent et transforment la mobilisation individuelle en mouvement. À ce titre, ils permettent de rendre la participation citoyenne plus visible et plus efficace. On observe donc un lien fort entre groupes d'intérêts et la mobilisation citoyenne, cette dernière étant souvent dépendante des premiers.

Troisièmement, les consultations mises en place par la Commission ne permettent pas de visualiser l'impact de la participation sur le processus de préparation

---

<sup>16</sup> « Potential and Challenges of e-Participation in the European Union », *op. cit.*

<sup>17</sup> Olivier Costa, « La responsabilité politique dans l'UE: une logique fédéraliste ? », in Frédéric Esposito, Nicolas Levrat (dir.), *Europe: de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010, p. 128.

et de décision politique. En effet, suite aux consultations, la Commission prépare un rapport, qui résume toutes les réponses. Ce rapport est généré grâce à l'algorithme DORIS développé par la DG CONNECT. Il est nécessaire pour éviter d'analyser les réponses manuellement. Cependant il rend le processus de rédaction opaque et ne permet pas de mettre en avant l'impact de chaque consultation individuelle sur le document final. Enfin, il est encore plus difficile pour les citoyens de voir l'impact de leur participation sur la suite du processus politique et législatif. Ainsi, le bénéfice de la participation n'est ni évident ni suffisant pour dépasser la barrière technologique, et surtout ne permet pas de motiver la participation du citoyen européen, sauf lorsque celui-ci est motivé par les groupes d'intérêts.

Enfin, les entreprises de communication politique, telles que Cambridge Analytica, qui combinaient des outils d'exploration, d'analyse des données et de profils en ligne, sont de plus en plus nombreuses à tenter d'influencer les résultats des élections. Le Brexit ou la dernière élection présidentielle américaine sont parmi les exemples les plus connus de l'utilisation de ces outils et de l'impact des TIC sur les campagnes politiques nationales.<sup>18</sup> À ce titre, la Commission va lancer une plateforme en ligne de vérification de faits (fact checking) afin d'accompagner les élections européennes de 2019 et limiter l'effet des fausses nouvelles (fake news).

Ces initiatives illustrent l'ambition de l'Union d'inclure les groupes d'intérêts et les citoyens européens dans les processus de décision politique. Cependant la participation citoyenne au sein de la gouvernance environnementale européenne n'est pas seulement l'apanage des institutions. En effet, elle s'exprime également grâce aux groupes d'intérêts, et en particulier les organisations non-gouvernementales, qui deviennent des plateformes pour l'expression et la mobilisation des citoyens sur les questions environnementales.

### **La mobilisation citoyenne grâce aux acteurs non-gouvernementaux**

De par leur capacité d'information, d'interaction et de mobilisation, et leur positionnement en tant que représentantes des intérêts des citoyens, les ONG jouent un rôle majeur dans la gouvernance environnementale européenne. Dans une société du savoir, l'information devient à la fois une ressource et une force qui transforme les processus décisionnels et non-décisionnels<sup>19</sup>. En effet, l'envi-

---

<sup>18</sup> L'entreprise de communication Cambridge Analytica a activement soutenu l'élection de Donald Trump et l'initiative du Brexit. Voir Jamie Doward, Alice Gibbs, « Did Cambridge Analytica influence the Brexit vote and the US election? », *The Guardian*, 2017. <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/04/nigel-oakes-cambridge-analytica-what-role-brexit-trump>

<sup>19</sup> Arthur P.J. Mol, « Environmental governance in the Information Age: the emergence of informational governance », *Environment and Planning C: Politics and Space*, 24, 2006, p.

ronnement est devenu un sujet populaire, qu'il s'agisse du changement climatique, de la déforestation, de l'extinction des espèces ou de la pollution.

De nombreuses organisations de la société civile ont développé des campagnes de communication sur les réseaux sociaux pour sensibiliser et mobiliser la population autour de causes environnementales. Les raisons principales de cet engouement sont la facilité d'utilisation, l'efficacité du ciblage des communications, et leur grande popularité. En effet, l'utilisation des réseaux sociaux dans le monde est croissante depuis leur création. Leur nombre ne cesse de grandir, et les principales plateformes étasuniennes confortent leur supériorité dans la plupart des régions du globe. Par ailleurs, 76% des utilisateurs de Facebook, 42% des utilisateurs de Twitter, 51% des utilisateurs d'Instagram, 25% des utilisateurs de Pinterest et 18% des utilisateurs de LinkedIn visitent le site au moins une fois par jour<sup>20</sup> En d'autres termes, la grande majorité des citoyens se connecte quotidiennement aux réseaux sociaux, qui deviennent un espace virtuel unique, au sein duquel les ONG peuvent informer, interagir et mobiliser les citoyens.

Ces nouvelles plateformes constituent une réelle innovation dans le sens où se mélangent les flux de communication un-à-un et plusieurs à plusieurs, permettant non seulement aux utilisateurs de devenir simultanément consommateurs et producteurs d'information, mais aussi aux organisations de cibler leurs messages individuellement. De plus, les utilisateurs peuvent visualiser, simultanément et au sein d'un même espace personnalisé, un ensemble d'informations provenant à la fois de contacts personnels et d'organisations faisant la promotion d'un produit, d'un service ou d'une cause. La ligne de démarcation entre le contenu personnel et sponsorisé devient alors floue, ce qui permet aux campagnes de communication de s'associer au contenu personnel et ainsi bénéficier de davantage de crédibilité. En effet, les utilisateurs ont naturellement plus confiance dans les informations distribuées dans un espace sécurisé et personnalisé.

Les réseaux sociaux ont un fonctionnement propre, selon lequel la circulation de l'information suit un processus d'auto-renforcement. Un événement est publié en ligne et attire l'attention des utilisateurs de par sa problématique, envergure, ou portée. S'il est relié à d'autres événements, sa nature se transforme pour devenir une actualité, créant une effervescence et changeant l'ordre des informations. De nouveaux acteurs sont alors incités à intervenir et se positionner. Leurs réponses, commentaires et propositions nourrissent l'effervescence, et incitent d'autres à répondre. Ce processus d'auto-renforcement est spécifique aux réseaux sociaux, dans le sens où, non seulement les ONG et groupes d'intérêts sont appelés à réagir, mais également les citoyens. En effet, ce sont les utilisa-

---

499.

<sup>20</sup> Pew Internet Research. <http://www.pewinternet.org/2016/11/11/social-media-update-2016/>

teurs individuels qui génèrent le plus de contenu et participent à rendre les actualités virales. En d'autres termes, le contenu généré par l'utilisateur augmente considérablement la disponibilité des informations. La formation de communautés en ligne et la personnalisation des informations amènent ces plateformes à devenir des chambres d'écho où une actualité devient virale en quelques instants.<sup>21</sup>

Les réseaux sociaux offrent aux citoyens une plate-forme leur permettant de faire entendre leur voix. L'appréciation, les commentaires et le partage sur les réseaux sociaux déclenchent une diffusion rapide de tout type de contenu. La dynamique de la circulation d'information peut être décrite comme une équation à trois variables : personnalisation, amplification et polarisation.<sup>22</sup> Tout d'abord, la personnalisation se fait en encadrant un problème en fonction des goûts et des idées de chacun. C'est dans son environnement social et numérique qu'un article est lu puis partagé avec un nouveau commentaire. Deuxièmement, le facteur d'amplification des médias sociaux, comme précédemment décrit, mène à une cascade de réponses et de partages, créant le processus de viralité. Enfin, la polarisation se produit lorsque les utilisateurs propagent une information en exagérant un aspect basé sur l'interprétation ou la représentation personnalisée de l'information. La polarisation est renforcée de par les communautés d'utilisateurs, qui s'associent selon leurs points de vue similaires. Ceci est dû au phénomène de l'homophilie, qui se décrit comme la tendance des individus à se rassembler avec d'autres qui leur ressemblent. En conséquence, cela conduit à des utilisateurs au sein d'un groupe ayant des points de vue et des intérêts similaires, à amplifier leur représentation personnalisée, conduisant finalement à une polarisation des vues.<sup>23</sup>

Cette dynamique de la communication spécifique aux réseaux sociaux s'exprime tout particulièrement sur les questions liées à l'environnement. Il suffit d'observer les discussions en ligne sur le changement climatique, la réduction des émissions de gaz, l'utilisation de pesticides dans l'agriculture, ou encore le renforcement de la sécurité alimentaire pour se rendre compte des processus d'amplification qui conduisent à la production de grandes quantités de contenu polarisés. Ces espaces en ligne représentent une nouvelle opportunité pour les différents acteurs de la gouvernance environnementale européenne d'influencer les citoyens européens. Dans ce contexte, les ONG utilisent les réseaux sociaux pour trois fonctions clés qui participent à la mobilisation citoyenne au sein de la gouvernance environnementale européenne.

---

<sup>21</sup> Laura Goldkind, « Social media & social service: are nonprofits plugged in to the digital age », *Human Services Organizations: Management, Leadership & Governance*, 39:4, p. 390.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Peter Vasterman, Joris Yzermans, Anja Dirkzwager, « The Role of the Media and Media Hypes in the Aftermath of Disasters », *Epidemiologic Reviews*, Volume 27, Issue 1, 2005, p. 110, <https://doi.org/10.1093/epirev/mxi002>

Premièrement, elles informent les citoyens sur leurs activités de lobbying et de sensibilisation auprès des institutions européennes, mais aussi partagent des informations pertinentes en lien avec la cause qu'elles défendent, comme par exemple le changement climatique.<sup>24</sup> En ce sens, elles participent à l'éducation des citoyens européens aux défis environnementaux. La grande variété de réseaux sociaux facilite l'échange de contenu sous différents formats, et permet aux organisations de mener des campagnes de communication à bas coût mais avec un impact réel sur les citoyens utilisateurs de réseaux sociaux.

Deuxièmement, les ONG utilisent les réseaux sociaux pour interagir avec leur audience et développer une communauté. Il s'agit pour ces organisations d'approfondir les relations existantes avec leurs publics et de créer de nouveaux liens. Les ONG visent ici à nourrir leur public et à créer une communauté active de citoyens.<sup>25</sup> Enfin, ces organisations utilisent les réseaux sociaux pour mobiliser les citoyens européens à prendre part à une consultation de la Commission, participer à un événement, faire un don ou partager un type de média.<sup>26</sup> Les ONG s'efforcent d'étendre leur audience afin d'attirer de nouveaux donateurs potentiels, des membres, bénévoles, et des ambassadeurs citoyens qui peuvent transmettre un message à leurs propres réseaux personnels. Cela conduit à la création de communautés en ligne partageant les mêmes idées, avec des intérêts et un programme communs, capables de soutenir le travail des ONG, et de diffuser un message lorsqu'elles les mobilisent. D'autres types de groupes d'intérêts utilisent les mêmes techniques pour informer et mobiliser les citoyens à exprimer leur point de vue lors des consultations de la Commission ou participer à des manifestations par exemple.

## Conclusion

La protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique, la déforestation ou encore le développement durable, sont autant d'opportunités pour définir la société de demain. Le rôle du citoyen, des institutions locales, nationales et régionales, et des groupes d'intérêt seront déterminants dans le développement de solutions innovantes pour répondre aux grands défis environnementaux auxquels nous sommes confrontés. S'il n'est pas possible d'inclure les générations futures dans les discussions et les prises de décision d'aujourd'hui, il reste néanmoins essentiel d'inclure davantage ceux qui sont les premiers touchés par ces défis, c'est-à-dire les citoyens.

---

<sup>24</sup> Chao Guo, Gregory Saxton, « Tweeting social change: How social media are changing nonprofit advocacy », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41, 2012, p.61.

<sup>25</sup> Chao Guo, Gregory Saxton, *op. cit.*, p. 71.

<sup>26</sup> Chao Guo, Gregory Saxton, *op. cit.*, p. 61.

Si, à ce jour, les TIC tendent à confirmer le biais élitiste, la force d'information, d'interaction et de mobilisation des groupes d'intérêts, et en particulier des ONG, peut mener à une participation citoyenne plus représentative au sein de la gouvernance environnementale européenne. Ces organisations aident à réduire l'asymétrie d'information et soutiennent la mobilisation citoyenne en la rendant plus efficace et plus visible grâce aux réseaux sociaux. Les citoyens participent en effet davantage aux processus de participation en ligne proposés par les institutions européennes sous l'impulsion des groupes d'intérêts, qui transforment la mobilisation individuelle en mouvement. Il existe donc un lien fort entre les groupes d'intérêts et la mobilisation citoyenne, cette dernière étant souvent dépendante des premiers.

Cependant, leur action ne doit représenter qu'une étape dans la mobilisation citoyenne au sein de la gouvernance environnementale européenne. En effet, afin d'assurer une participation plus représentative et moins influencée par les groupes d'intérêts, tous les citoyens devraient être soutenus par les institutions européennes afin de prendre part aux consultations en ligne. À ce titre, l'engagement citoyen doit devenir plus visible et influant dans les processus décisionnels de l'Union. C'est seulement sous cette condition que la mobilisation citoyenne pourra se développer au sein de la gouvernance environnementale européenne.



## De la citoyenneté critique à la citoyenneté critique

Bernard Reber

*Fréquemment on en appelle à une inclusion et une participation plus importantes des citoyens à la fois par souci de légitimité démocratique, mais également comme réponse à leurs critiques face à la politique. C'est le cas des Conventions européennes Quel Avenir pour l'Europe. Mais selon le type de critique la participation pourrait être plus délétère que son absence. En effet, la majorité des politistes interprètent la critique comme défiance et un éloignement de la politique de la part des citoyens. Cet article propose une exploration nouvelle des types de critiques citoyennes, conceptuelle et empirique. Contrairement à la majorité des analyses de sciences politiques, une enquête réalisée au Cevipof montre que les citoyens ont des aspirations et des envies de s'engager. Savoir à quel type de critique on s'adresse est donc une condition première avant de convoquer les citoyens pour des débats. Si intuitivement l'idée déjà ancienne de consulter est bienvenue, il reste beaucoup à faire pour la mettre en œuvre. S'inspirant des expériences les plus avancées en matière de participation, l'Évaluation technologique participative, cet article aborde ensuite les conditions d'une participation responsable (design institutionnel, critères d'évaluation, buts recherchés).*

On peut soupçonner que ce titre comporte une erreur avec le redoublement du terme de citoyenneté critique... À moins qu'il soit une énigme qui invite à penser. La critique peut en cacher une autre ; en effet pour que ce titre ait un sens, il faut jouer avec la richesse du concept de critique. Le terme de citoyenneté critique apparu en sciences politiques a le plus souvent une connotation négative. Les citoyens auraient une vision négative de la politique et s'en éloigneraient quand ils ne chercheraient pas, par leur vote, à sanctionner le personnel politique, voire la démocratie. Pourtant, la critique est bien autre chose. Elle est la condition même de l'exercice démocratique. En effet, ce système plus que d'autres laisse une place importante à la critique, d'une part parce qu'il est perfectible, et d'autre part, parce qu'il accueille favorablement le pluralisme, que ce soient des conceptions du monde, éthiques, ou même des justifications données pour défendre des intérêts divergents.

Savoir à quel type de critique on s'adresse est donc une condition première avant de convoquer les citoyens pour des débats, par exemple les Conventions sur l'avenir de l'Europe lancées en avril 2018 et dont les résultats seront donnés en décembre. Si intuitivement l'idée déjà ancienne de consulter, ou d'aller plus loin avec la participation des citoyens, est bienvenue, il reste beaucoup à faire

pour la mettre en œuvre. De plus, avec la construction européenne, l'une des hypothèses qui est faite à propos de ces débats est précisément d'entendre ces critiques dans le sens négatif pour essayer d'y répondre. Or, non seulement il est difficile de mettre en place ces débats, mais il n'est pas sûr qu'ils répondent à la défiance. Tout d'abord il n'est pas acquis que les citoyens veuillent participer à ce genre de débat. Une partie importante des travaux sur la citoyenneté critique partage un point de vue négatif à ce sujet. Les raisons sont principalement une division sociale du travail qui veut que les représentants assument cette tâche, quitte à les contrôler et à les sanctionner régulièrement lors des élections. Ensuite, il faut savoir ce qu'on attend de ces débats insolites, quels sont les buts poursuivis, les garanties procédurales données et les critères dans la conduite et l'évaluation de ces expériences socio-politiques.

Cet article se penche d'abord sur une exploration nouvelle des types de critiques citoyennes. En effet, contrairement à la majorité des analyses de sciences politiques, une enquête que nous avons réalisée au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Paris), également unité mixte de recherche du CNRS, le Cevipof, montre que les citoyens ont des aspirations et des envies de s'engager.

Dans un deuxième temps, il s'interroge sur les conditions de cet engagement. En effet, appeler à la participation est louable, mais plus qu'une solution, la participation pose d'autres problèmes. Des réponses et une expertise existent dans le domaine plus confiné de l'Évaluation technologique participative (ETP). Ce genre d'évaluation inclusive associe des experts et des citoyens pour débattre de technologies controversées (organismes génétiquement modifiés, recherches sur le cerveau, nanotechnologies). Pour ce faire, des expériences, des nouvelles procédures et leurs évaluations ont été produites. C'est le cas des conférences de citoyens en France, appelées aussi conférence de consensus (Danemark) ou publiforums (Suisse). Ce domaine est sans doute le lieu où la qualité des débats a été la plus élevée. De plus ce domaine a vu exploser la créativité institutionnelle, puisque plus de cinquante procédures de débats publics différentes ont été inventées. Certes, en matière d'expériences sociopolitiques inédites, donnant largement l'initiative à des citoyens ordinaires, il y a encore de grandes marges d'amélioration.

L'ETP sera donc sollicitée ici pour discuter des formes de débats citoyens plus politiques par leurs objets, comme l'avenir de l'Europe, et surtout qui sont moins stabilisés dans les procédures. En effet, pourquoi ne pas s'en inspirer pour un objet aux multiples aspects techniques, la construction européenne, sans oublier qu'y sont associés des soubassements éthiques et politiques ?

## **1. La critique des citoyens : questions de perspectives**

La majorité des analyses en sciences politiques, dans les commentaires de décideurs politiques ou dans les médias, se concentrent sur la citoyenneté cri-

tique pensée comme défiance, relevant d'un certain cynisme, voire un phénomène de *prafisme* (pour « Plus rien à faire ou à f... » de la politique »)<sup>1</sup>. Le sondeur Brice Teinturier décrit ainsi une population d'électeurs qui n'attendent plus rien de la vie politique. Selon lui, « 30 % de Français manifestent du dégoût ou de l'indifférence et sans faire de bruit ils se sont éloignés de la politique ». Il va même jusqu'à dire que « 32 % des français pensent que d'autres systèmes politiques peuvent être aussi bons que la démocratie ». Un tel diagnostic n'invite pas vraiment à la participation ou sa forme plus théorique de démocratie participative ; l'envie de participer pas plus que la démocratie ne seraient attractives pour ces *prafistes*.

Pourtant, cette dimension de la critique est loin d'en couvrir toutes les virtualités, qu'elles soient empiriques mais surtout philosophiques. Une piste de recherche pour comprendre si les citoyens avaient des aspirations, plutôt que simplement de la défiance, a donné lieu à une collaboration inédite entre philosophes et sociologues habitués des grandes enquêtes (Cevipof-ENEF, 2016) dans un sondage mené dans le cadre de la campagne présidentielle française, qui fut d'ailleurs elle aussi inédite. Plusieurs questions ont été posées pour savoir comment les répondants voyaient le fonctionnement démocratique, s'ils étaient prêts à s'engager, quelle était l'intensité de leur critique et quels types (théories) de démocratie ils estimaient être le meilleur (représentative, participative, délibérative, épistémique (des experts), contestataire). En effet pour améliorer la démocratie, pas simplement son exercice, encore faut-il avoir des modèles normatifs. J'ajoute que cette dernière question est sans doute la plus inhabituelle, difficile, mais également d'une importance capitale pour le *design* des procédures de débats dans lesquels des citoyens accepteraient d'entrer.

Les résultats reposent sur la vague 9 de l'*Enquête électorale française* réalisée entre le 2 et le 7 décembre 2016 auprès de 18 013 personnes inscrites sur les listes électorales, consultant un échantillon national représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus<sup>2</sup>.

Sans pouvoir entrer ici dans le détail qui est exploité ailleurs<sup>3</sup>, le « Module Démocratie – Citoyenneté critique », innovant puisqu'il met à l'épreuve certaines

---

<sup>1</sup> Brice Teinturier, 2017. Voir <https://www.ipsos.com/fr-fr/plus-rien-faire-plus-rien-foutre-la-vraie-crise-de-la-democratie>

<sup>2</sup> Cet échantillon est particulièrement important. Par comparaison, le sondage Eurobaromètre 89/2 du 11 mai 2018, *La démocratie en mouvement*, à un an des élections européennes, se basait sur un échantillon de 27'000 personnes dont 1042 Français qui ont répondu.

Voir : <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/beheard/eurobarometer/eurobarometer-2018-democracy-on-the-move>

<sup>3</sup> Bernard Reber, « Critical citizenship and the foundations of democratic legitimacy », *French Politics* (à paraître) ; Bruno Cautrès, David Copello, Janie Pelabay, Bernard

ressources de la théorie politique pour les soumettre aux jugements des répondants les plus variés, fournit plusieurs résultats intéressants qui peuvent tempérer et même critiquer le cynisme dont les citoyens sont parfois affublés.

**Tableau 1 : Types de critiques envers la démocratie**

LA démocratie et la citoyenneté  
L'opinion sur le fonctionnement de la démocratie (1/2)

Question : Différentes opinions peuvent s'exprimer sur la manière dont la démocratie fonctionne en France. De laquelle des opinions suivantes vous sentez-vous le plus proche ?



27 © Ipsos CEVIPOF LE MONDE – Enquête électorale française  
Décembre 2016

GAME CHANGERS Ipsos

En effet 83 % des français ayant répondu pensent qu'on peut améliorer la démocratie, sans changer de système politique. On est loin du « Plus-rien-à-faire » (« prafisme »). Près de la moitié sont des « réformateurs modérés » (RMs) qui attendent que des initiatives leur soient proposées et auxquelles ils pourraient participer. Ceux qui estiment avoir des idées et être prêts à s'engager attendent des changements plus radicaux (RRs), voire souhaitent sortir du système démocratique. Cependant les réformateurs les plus radicaux ne sont pas les plus nombreux.

Au-delà de la critique, nous avons cherché à savoir si les sondés se contentaient de s'exprimer ou au contraire s'ils étaient prêts à s'engager. En effet, comme le proverbe énonce que la critique est aisée et l'art difficile<sup>4</sup>, ne sont-ils que des

Reber, Réjane Sénac, « La citoyenneté critique revisitée », *Revue française de science politique* (à paraître).

<sup>4</sup> Bernard Reber, « La critique est aisée, l'art est difficile. Vers une démocratie responsable I », *Ethics and politics, Eco-Ethica*, Vol. 4. (anciennement : *Revue internationale de philosophie moderne*), Berlin, Londres, Vienne, Zürich, LIT Academic Publishing, 2015, pp. 65-76.

acteurs d'un spectacle qu'ils jugent au gré des indignations, des acclamations ou des votes ou au contraire pourraient-ils prendre le risque l'engagement ?

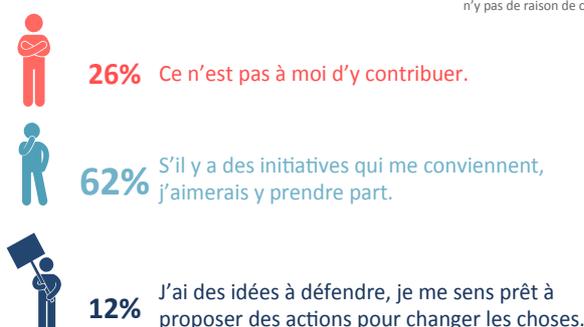
## Tableau 2 : Le rôle des citoyens dans la transformation de la démocratie

LA démocratie et la citoyenneté

Le rôle des citoyens dans la transformation de la démocratie (1/2)

Question : Quel pourrait-être votre rôle dans cette transformation de la démocratie ?

Base : A tous, sauf à ceux qui pensent qu'il n'y pas de raison de changer les choses .



29 ©Ipsos CEVIPOF LE MONDE – Enquête électorale française  
Décembre 2016

GAME CHANGERS Ipsos

Les résultats de l'enquête montrent qu'ils sont prêts à s'engager à 74%. Un deuxième résultat est que cet engagement est conditionné pour 62% des répondants par une initiative à laquelle ils pourraient participer. Un quart pense que ce n'est pas à eux d'y contribuer.

Toutefois, un troisième résultat nuance l'optimisme qu'on pourrait voir poindre. En effet, si on considère cette propension ou non à l'engagement selon les constats à l'endroit de la démocratie et de sa transformation abordés précédemment<sup>5</sup>, ceux qui pensent que ce n'est pas à eux de contribuer au changement se retrouvent dans les RMs (55% du groupe). Leurs scores sont assez proches de ceux qui sont prêts à prendre part à des initiatives, avec toutefois un score plus bas pour ces derniers en faveur de la sortie du système démocratique (6,4% contre 10,2%). Le troisième groupe, ceux qui sont prêts à défendre leurs idées et à proposer des actions, penche vers les changements radicaux (50 %) et surtout pour changer de système (16,6 %). Ceci atteste de l'apparition du souhait de changements radicaux du système démocratique, voire de se hasarder

<sup>5</sup> Logiquement nous laissons de côté ceux qui pensent que la démocratie fonctionne bien (9,2 %).

hors de la démocratie, plus prononcée chez ceux qui sont prêts à s'engager. Toutefois, cela ne doit pas faire oublier le résultat d'ensemble sur le rôle du citoyen dans la transformation de la démocratie qui nous rappelle que seuls 12% de l'ensemble veulent s'engager ainsi.

La citoyenneté critique n'est donc pas uniforme tant par la portée du constat que par le type d'engagements auxquels les citoyens sont prêts à consentir.

Le pas suivant de l'enquête s'aventure vers les théories ou plus simplement les définitions de la démocratie. La dernière question sur la mise en concurrence et l'évaluation des théories (systèmes) démocratiques est donc plus avant-gardiste dans la recherche. Elle a choisi quelques points saillants de diverses définitions de la démocratie en théorie politique, très simplifiées pour être compréhensibles dans des questions simples.

**Tableau 3 : Ce que devrait être la démocratie**

LA démocratie et la citoyenneté  
Définition de la démocratie (1/2)

Question : Voici différentes manières de définir ce que devrait être la démocratie. Quelle est votre opinion sur ces différentes propositions ? Évaluez chaque réponse sur une échelle de 0 à 10 : 0 = pas du tout d'accord, 10 = tout à fait d'accord ? La démocratie c'est ...

	Pas du tout d'accord (0 à 1)	Plutôt pas d'accord (2 à 3)	Ni d'accord, ni pas d'accord (4 à 6)	Plutôt d'accord (7 à 8)	Tout à fait d'accord (9 à 10)	ST D'accord (0 à 3)	ST Ni d'accord, ni pas d'accord (4 à 6)	ST D'accord (7 à 10)	NOTE MOY.
...se donner le droit de contester les décisions qu'on juge mauvaises	2%	3%	27%	38%	30%	5%	27%	68%	7,3
...discuter ensemble pour faire le tour des arguments, et décider ensuite	2%	4%	31%	40%	23%	6%	31%	63%	7,0
...participer à la vie publique, au-delà des élections	2%	5%	38%	37%	18%	7%	38%	55%	6,7
...déléguer les décisions politiques à des représentants élus	6%	9%	48%	28%	9%	15%	48%	37%	5,7
...confier à des experts le soin de prendre les bonnes décisions	11%	12%	45%	23%	9%	23%	45%	32%	5,2

31 © Ipsos CEVIPOF LE MONDE – Enquête électorale française Décembre 2016

GAME CHANGERS Ipsos

Certes les différences en notes sont peu importantes, mais c'est le classement qui importe. Il est lourd d'enseignements puisque la démocratie représentative, notre cadre actuel, est très mal classée, juste au-dessus de l'« expertocratie » (démocratie épistémique). La participation ou les formes de démocratie continue vient juste au-dessus. C'est une surprise par rapport aux débats actuels qui se focalisent sur des formes de participation plus inclusives de citoyens, ou plus étendues grâce aux supports des technologies d'information et de communication. En remontant vers les meilleures notations nous trouvons la nécessité de discuter ensemble pour faire le tour des arguments et décider ensuite. Cela

recouvre schématiquement ce qui est entendu en théorie politique comme la démocratie délibérative<sup>6</sup>, à ne pas confondre avec la démocratie participative. Le score le plus élevé est celui qui instaure un droit de contestabilité. Il faut noter ici une limite de l'enquête puisque dans la question, les décisions contestables sont celles « qu'on juge mauvaises ». De plus cette réponse agglomère la contestation « brute ou directe » des répondants et des formes plus institutionnalisées ou juridiques de contestation.

Cependant nous pouvons retenir que la citoyenneté critique, négative et marquée par la défiance est bien loin de faire le tour de toutes les potentialités de la critique. Une citoyenneté critique positive et constructive est même plus importante, qui pourrait notamment trouver ses ressources dans des formes (théories) différentes de la démocratie que la seule démocratie représentative. Les répondants les plus intéressés, porteurs d'une critique informée, renforcent cette seconde conception de la critique. Indépendamment de la forme, l'objet de la critique mérite des nuances, si c'est un type de démocratie ou tout le système démocratique qui est en cause. Le module indique que l'enjeu principal est la forme, car seule une minorité souhaite quitter le cadre démocratique. Certes la forme représentative est assez mal évaluée. Pourtant elle comporte des avantages pratiques et reste le cadre de la plupart des démocraties. Plusieurs scénarios sont possibles pour améliorer ou corriger cette forme démocratique. Les représentants pourraient jouer un rôle puisque des citoyens sont prêts à s'engager. Ils sont les plus nombreux, surtout si ces initiatives leur conviennent. La responsabilité de l'offre est donc importante.

Bien qu'elles ne soient pas également pratiquées sur les mêmes échelles, toutes les formes de démocratie stylisées testées ici ont un rôle à jouer, que ce soit en impliquant directement des citoyens (mini-publics), ou, à plus large échelle entre institutions et/ou États (Union européenne par exemple). En effet, les règles déduites de ces formes démocratiques peuvent s'appliquer à des mini-publics mais aussi à la communication interinstitutionnelle. Ce qui est en jeu est la légitimité démocratique qui garantit celle des procédures. De façon prospective, il faudrait être en mesure d'approfondir l'aspiration à la contestation, pour mieux la comprendre et organiser démocratiquement la contestabilité.

Les analyses négatives de la citoyenneté critique évoquées brièvement plus haut sont donc bien loin d'épuiser tous les rôles et tous les sens de la notion de « critique ». A tout le moins, les citoyens critiques pourraient avoir des aspirations, vouloir des changements, se prononcer sur des propositions d'amélioration de la démocratie ou même s'engager pour participer aux transformations comme l'enquête l'a montré. Cette attitude serait donc déjà différenciée d'une critique plus primaire, réactive et sans suite (*critique réactive*). Pourtant, il nous faut encore aller plus loin dans l'analyse conceptuelle de la critique pour pouvoir être mieux à même d'analyser ce phénomène qui menace le fonc-

---

<sup>6</sup> Bernard Reber (dir.), *Vertus et limites de la démocratie délibérative*, *Archives de philosophie*, Tome 74, 2011, (dossier de 5 articles, 86 pages).

tionnement démocratique et des constructions institutionnelles ambitieuses<sup>7</sup> comme l'Union européenne.

## 2. Les critiques : exploration conceptuelle

Pour le seul domaine politique, la critique peut exprimer des choses très différentes.

2.1. *Critique réactive.* Une expression de cette critique primaire est celle consistant à sanctionner par un vote-punition ou une volonté de dynamiter le système. Il s'agit d'une critique qui n'a pas les moyens de son expression face aux autres, pas plus que de changer les choses ou simplement d'envisager la participation à des changements.

2.2. *Critique évaluative, positive ou négative.* Elle est une capacité ou une vertu, qui permet aux citoyens d'évaluer une situation, des propositions, l'action d'élus et des actions politiques. Elle prend le soin de juger à l'aune de promesses, d'attentes ou d'arrière-plans normatifs ces éléments de la vie politique.

On notera ici que l'ouverture à l'évaluation fait apparaître un autre sens de critique, un sens commun, à savoir le résultat négatif d'une évaluation. On peut d'ailleurs s'étonner que ce soit la valence négative qui occupe le sens commun. On doit donc faire ici une différence entre une vague appréciation, voire une sanction posée avant toute analyse (*critique réactive*) et une critique *évaluative*, qui peut être *positive* ou *négative*.

2.3. *Critique propositionnelle de deux niveaux.* Elle est assez proche de la précédente, à savoir une capacité ou une vertu non seulement à même de juger une situation, mais de proposer des réponses ou des actions différentes pour y faire face que celles qui sont émises. La différence d'avec les deux précédentes est dans la force de proposition.

De façon analytique, nous devrions même distinguer deux formes de critique propositionnelle, l'une attachée aux entités évaluées, par exemple une action politique particulière (*critique propositionnelle de premier niveau*), et une autre plus sophistiquée et de second ordre capable de critiquer les cadres mêmes de

---

<sup>7</sup> Voir la plus ambitieuse dans l'histoire politique mondiale au regard de la place que prend la démocratie dans le processus, si on compare l'Union européenne à des grands regroupements d'États comme les États-Unis qui ont connu une guerre civile et l'Union soviétique peu connue pour la défense des droits associés à la démocratie. Il n'y a guère que les empires qui pourraient être comparés, mais c'était avant que la démocratie ne puisse s'appuyer sur les garanties institutionnelles que nous connaissons, déclinées de différentes manières selon les États.

l'évaluation de la chose jugée (*critique propositionnelle de second niveau*), par exemple ce que devrait être l'action publique ou le contrôle démocratique.

2.4. *Critique politique pluraliste*. C'est celle qui est capable de formuler une critique tout en tenant compte du pluralisme normatif (politique et moral)<sup>8</sup> ou même de la pluralité des intérêts pour se situer à un niveau collectif. Elle prend au sérieux l'irréductibilité du conflit en politique, la légitimité du pluralisme, politique ou même combinant politique et éthique, et la nécessité de discuter pour arriver à divers types d'accords. Il s'agit donc d'une critique ambitieuse qui est une capacité essentielle pour la vie démocratique où sont mis en concurrence des assertions normatives touchant non seulement les conflits moraux, mais également les contraintes normatives de la vie collective, avec, au premier chef, la vie politique. Les formes de légitimité démocratiques de la dernière question de l'enquête du Cevipof sont d'ailleurs de cet ordre.

Les aspirations des citoyens et leurs ambitions pour la démocratie pourraient bien être la source de leurs critiques. A ce titre la critique est alors un prérequis de la citoyenneté éclairée en contexte pluraliste où il faut évaluer l'action des gouvernants et les offres en compétition. Avec ce dernier niveau on passe de la contestation de deux points de vue ou opinions portées par deux individus – ou deux groupes – en conflit ou se disputant, au niveau de la réponse collective à cette contestation binaire sur un plan impliquant beaucoup plus de monde et de positions.

En outre, avec ce niveau politique il faut pouvoir décider en tenant compte des minorités et, idéalement de tous les points de vue. C'est une chose d'avoir une position bien argumentée dans une discussion, c'en est une autre d'organiser cette discussion de façon politique et pluraliste.

### 3. Tirer parti d'expériences de débats institutionnalisés innovants

On peut s'étonner du nombre d'initiatives prises pour inclure plus largement des citoyens à la consultation, la concertation voire la délibération, qui sont annoncées comme des premières. J'ajoute qu'on dit rarement comment on va les organiser et surtout si on va les évaluer. Certes, la participation est l'un des éléments légitimant la décision. Pourtant, il n'est pas le seul. Il faut encore que le processus et les décisions prises soient rationnels sur tous les plans : celui des connaissances (sciences) et des justifications (droit, éthique). Le domaine qui a sans doute, vu les enjeux, poussé le plus loin possible le sérieux de l'encadrement de la participation est celui de l'Évaluation technologique participative (ETP). C'est la raison pour laquelle je rappelle brièvement ce qu'elle a à

---

<sup>8</sup> Bernard Reber, « Pluralisme moral : les valeurs, les croyances et les théories morales », dans *Archives de philosophie du droit*, 2006, Tome 49, pp. 21-46.

offrir en terme d'innovation institutionnelle, de buts à poursuivre et de critères d'évaluation<sup>9</sup>.

### 3.1. Innovations participatives

Outre l'inscription juridique, en France par exemple, de principes comme la participation du public, ou encore la précaution<sup>10</sup>, les innovations accueillant des « expérimentations sociopolitiques » viennent du cadre de l'évaluation inclusive de technologies controversées (ETP). Certains auteurs ont dénombré plus d'une cinquantaine de procédures<sup>11</sup>. Je me contenterai d'une énumération qui atteste de l'imagination déployée : les jurys de citoyens ; les conférences de consensus ; les conférences délibératives ; les méthodes *Delphi* et *Charrette*; les *focus groups* ; les cellules de *planning* ; les ateliers de scénarios ; les ateliers de consommateurs " visions du futur " ; les cafés mondiaux ; les sondages d'opinions (avec ou sans délibération) ; le questionnaire de choix ; les comités de conseils de citoyens ; les conférences de vote ; l'évaluation technologique (ET) interactive ; l'ET constructiviste de consommateurs ; les comités *ad hoc* relatifs aux règles de négociation ; les groupes de travaux interdisciplinaires ; et les jeux de rôles politiques.

### 3.2. Participer mais pour quoi faire ?

Puisque les attentes à l'égard de l'Évaluation technologique, inclusive ou pas, sont variées, j'ai proposé d'en distinguer au moins dix, sous forme idéale-typique<sup>12</sup>.

#### 3.2.1. Évaluation des conséquences et des options techniques

---

<sup>9</sup> Pour un développement voir : Bernard Reber, *La démocratie génétiquement modifiée. Sociologies éthiques de l'évaluation des technologies controversées*, Coll. Bioéthique critique, Presses de l'Université Laval, Québec, 2011.

<sup>10</sup> Voir par la loi française sur la démocratie de proximité redéfinissant les statuts de la Commission nationale du débat public (loi 2002-276 du 27 février 2002) ou encore la loi du 95-101 du 02.02.1995, dite loi Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement (Livre II du nouveau code rural).

<sup>11</sup> Nikki Slocum, *Participatory Methods Toolkit. A practitioners's Manual*, Bruges, United Nations University, 2003 ; Graham Smith G., *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from around the World*, POWER Inquiry, 2005. Voir : <http://gsdrc.org/document-library/power-beyond-the-ballot-57-democratic-innovations-from-around-the-world/>.

Voir Bernard Reber, 2011, *op. cit.*, p. 135s.

<sup>12</sup> Pour un accès aux ressources bibliographiques et à une version beaucoup plus développée voir *Ibid.*, pp. 145s.

Classique dans l'histoire de l'ET, ce rôle vise les connaissances scientifiques pour les rendre plus compréhensibles pour les décideurs grâce à une revue des conséquences des technologies considérées et une présentation des évaluations des diverses options techniques. La participation peut aider à élargir le spectre des experts, incluant les perspectives d'autres communautés de pensée.

#### 3.2.2. Extension de la perspective pour la politique de recherche et développement

Une politique de recherche et développement (R&D) peut être interrogée au regard des « omissions du marché ». On peut alors l'inciter à mieux répondre aux besoins sociaux, auxquels le marché pourrait être indifférent.

#### 3.2.3. Mise en agenda

Ce terme issu de la science politique peut favoriser de nouvelles causes à l'ordre du jour de la discussion politique.

#### 3.2.4. Cartographie de controverses scientifiques publiques

On peut vouloir documenter, cartographier et clarifier les positions des acteurs, l'entremêlement des arguments scientifiques et des jugements des experts dans les débats, les migrations des argumentaires au gré des traductions, ainsi que les croyances éthiques, les visions du monde, voire toute autre dimension.

#### 3.2.5. Sondages plus interactifs

On produit ici des réponses différentes de celles de simples sondages où les individus sont seuls derrière leur écran d'ordinateur ou répondant au téléphone. Les dispositifs d'ETP permettent d'aller beaucoup plus loin grâce à la connaissance des comportements et des réactions de citoyens informés, devant justifier leur choix face à des personnes qui sont souvent en désaccord.

#### 3.2.6. « Faire le tour des arguments »

Cette perspective est proche du cœur même de l'évaluation et elle tire profit d'une des exigences pour les différents participants (citoyens ordinaires, publics affectés, porteurs d'enjeux et experts), à savoir la présentation d'arguments. Même si elle est sous-déterminée, l'argumentation fait souvent partie des règles énoncées lors des débats. Elle trouve un écho dans les caractéristiques de la théorie de la démocratie délibérative.

#### 3.2.7. Recadrage « du » débat

Optimistes, certains organisateurs d'expériences d'ETP espèrent recadrer les discussions en cas de controverses scientifiques publiques très intenses.

### 3.2.8. Médiation

On cherche ici en cas de conflits à atteindre des accords. Ce ne sont pas forcément des consensus : le compromis, le *modus vivendi*, le désaccord délibératif ou encore des compensations pour des intérêts violés sont des candidats possibles.

### 3.2.9. Avis pour des politiques dédiées à des domaines technologiques nouveaux

L'ETP peut aider à mettre en place des politiques spécifiques, notamment des lois, face aux défis posés par de nouvelles technologies, modifiant un secteur technologique particulier et ses effets dans la vie sociale et parfois la santé. Ces politiques nécessitent la création d'institutions, même légères. En France, ce fut le cas avec le Haut conseil des biotechnologies (HCB)<sup>13</sup>. Issu de la grande consultation appelée « Grenelle de l'environnement »<sup>14</sup> ou de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)<sup>15</sup> qui a pris en charge les nouveaux problèmes afférents à ces technologies nouvelles, pour gérer toute sorte de questions allant de la protection de la vie privée à l'exigence d'avoir des contrats clairs sur l'utilisation des données d'utilisateurs de logiciels.

### 3.2.10. Nouvelles formes de gouvernance comparées

L'ET et l'ETP peuvent recommander des formes de gouvernance nouvelles, plus responsables et aptes à rendre des comptes (*accountability*) devant un public informé. Ceci est fréquent en Europe où on compare les solutions préconisées par les États pour tel ou tel problème afin de trouver celles qui sont le plus appropriées.

Cette liste présentée de façon idéale-typique des attentes et des objectifs de la participation dans le cadre de l'Évaluation technologique indique donc que d'en appeler à la participation de façon presque fétichiste est au mieux une préoccupation et, au pire, un nouveau problème à affronter.

## 3.3. Critères d'évaluation des débats

L'une des premières tentatives d'évaluation croisée d'expériences de débat public du type ETP est l'article signé par le psychologue Gene Rowe et la psy-

---

<sup>13</sup> Voir : [www.hautconseildesbiotechnologies.fr/spip.php?rubrique2](http://www.hautconseildesbiotechnologies.fr/spip.php?rubrique2).

<sup>14</sup> Voir : [www.developpement-durable.gouv.fr/-Qu-est-ce-que-le-Grenelle-de-l-.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Qu-est-ce-que-le-Grenelle-de-l-.html).

<sup>15</sup> Voir : [www.cnil.fr/](http://www.cnil.fr/).

chologue ergonomiste Lynn J. Frewer<sup>16</sup>. Les auteurs s'appuient sur les descriptions de procédures d'ETP parues dans diverses publications ayant focalisé leur intérêt sur la participation du public. Rowe et Frewer prétendent aller plus loin que les premiers essais qui privilégient ce qui rend efficace un processus plutôt que la mesure des résultats de ceux-ci, qui préfèrent une approche procédurale à une approche plus substantielle, et qui restent à des suggestions *ad hoc* et à une critique des avantages et des inconvénients des diverses techniques. C'est souvent à ce niveau que s'en tiennent les débats participatifs sur des enjeux de politique générale.

Les critères d'évaluation choisis ici sont partagés en deux groupes : ceux qui sont liés à l'acceptation du public et ceux qui concernent la qualité du processus.

Parmi les premiers, nous trouvons la représentativité (1), l'indépendance (2), l'engagement précoce (3), l'influence (4) et la transparence (5).

1) La représentativité indique que les participants doivent constituer un bon échantillon de la population touchée par les choix discutés et prendre en compte la distribution des points de vue sur une question.

2) L'indépendance concerne les organisateurs, voire les animateurs du processus.

3) Dès que des jugements de valeur deviennent discernables, le public devrait pouvoir être partie prenante ou du moins consulté, notamment pour les questions touchant la perception du risque.

4) Une clarification doit être apportée sur les impacts attendus et espérés, la médiatisation des résultats à l'issue de l'expérience en constituant déjà un.

5) La transparence s'applique à la clarté du déroulement et des décisions au cours du processus, tant pour les participants que pour le public extérieur.

Le second groupe de critères qui concerne la qualité du processus et de son déroulement est constitué par : l'accessibilité aux informations (1), la définition des tâches (2), la structuration de la prise de la décision (3) et l'équilibre coût-efficacité de l'opération (4).

1) L'accessibilité aux informations inclut non seulement les sous-critères de la pertinence, la concision des informations et des faits à traiter, mais également les ressources humaines que sont des scientifiques ou des analystes des décisions, les moyens matériels et financiers, et surtout le temps nécessaire pour

---

<sup>16</sup> Gene Rowe G. et Lynn J., Frewer J. L., « Evaluation of a deliberative Conference », *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 29, N° 4, automne 2004, pp. 512-557.

pouvoir mûrir les décisions. Certains auteurs défendent parfois la nécessité de fournir des éléments fondamentaux relatifs à l'avancement des sciences, le rôle qu'y tiennent l'incertitude et les changements de paradigmes scientifiques.

2) La définition des tâches cherche à clarifier les règles du jeu et les objectifs des procédures face au souci de flexibilité lié à la prise en compte des initiatives des participants.

3) Critère central, il aide à clarifier les relations entre des variables importantes et à souligner l'importance accordée aux soucis sociaux et politiques associés aux évaluations techniques et aux jugements.

4) Il est une balise importante pour savoir quelle méthode choisir selon les problèmes à traiter et les objectifs poursuivis.

#### 4. Conventions citoyennes : des précédents

Ayant en tête les Conventions sur l'avenir de l'Europe, il est intéressant de se rappeler que là aussi, ce n'est pas une première. L'une des expériences parmi les mieux préparées a été le projet *Meeting of Minds*, (la rencontre des esprits) portant sur l'avenir des recherches sur le cerveau<sup>17</sup>. Elle était hybride parce que composée par deux types d'approches et même de cultures : celles de praticiens et de chercheurs d'offices d'évaluation scientifique et technologique européens<sup>18</sup>, et celles de l'institution américaine *AmericaSpeaks*<sup>19</sup> qui s'est illustrée dans des débats relatifs aux choix des projets à réaliser dans l'espace qui fut occupé par les *Twin Towers*<sup>20</sup>. L'itinéraire du montage du projet *Meeting of Minds* pourrait donc être lu comme : « des *Twin Towers* aux recherches sur le cerveau ». Le projet *Meeting of Minds* se présente comme un « projet pilote de deux ans<sup>21</sup> [...] pour donner l'opportunité unique à des citoyens d'apprendre, [...] de discuter leurs questions et leurs idées [...] avec des chercheurs, des experts et des décideurs, [...] et apporter une contribution personnelle dans un rapport

---

<sup>17</sup> L'intitulé complet est : *Meeting of Minds. European Citizens' Deliberation on Brain Science*.

<sup>18</sup> Qui sont membres du réseau *European Parliamentary Technology Assessment* (EP-TA). On doit y ajouter des musées, des institutions académiques et des fondations publiques.

<sup>19</sup> Signalons que pour cette occasion ce nom avait changé. Certains citoyens exprimèrent leur méfiance ou des commentaires, sceptiques devant ce « parachutage d'experts chargés de venir nous expliquer ce qu'est la démocratie ».

<sup>20</sup> Voir : <http://www.americaspeaks.org/>.

<sup>21</sup> Entre 2005-2006 pour la procédure engageant des citoyens.

final détaillant ce que le peuple d'Europe<sup>22</sup> croit possible et désirable [...] et ce qu'ils recommandent ». Des objectifs sont détaillés. « Engager des citoyens européens dans l'évaluation et la discussion publique de la question des recherches sur le cerveau avec les chercheurs, experts en éthique et en politique, divers porteurs d'intérêts et des représentants des organisations européennes qui décident ». Les organisateurs entendaient pouvoir donner une « impulsion » à la fois à la politique européenne et à un débat public plus large, pour aider également à construire une politique sur les recherches sur le cerveau et un programme politique plus large. Enfin, ce projet avait pour ambition de développer de « nouvelles formes de débat social et des processus de prise de décision à un niveau européen transnational »<sup>23</sup>. Pour ce faire, diverses procédures ont été entremêlées, notamment pour les deux rencontres européennes, complétées par trois rencontres nationales.

En ce qui concerne les détails méthodologiques, je ne peux ici que très brièvement les évoquer, en soulignant le caractère composite du dispositif. Par exemple, lors de la première Convention, tenue à Bruxelles, c'est la méthode du *21<sup>st</sup> Century Town Hall Meeting*, précédemment évoquée, qui est utilisée pour identifier et sélectionner les thèmes. Les gens sont alors répartis en tables devant un écran géant qui diffuse en temps réel les résultats des échanges issus de chacune d'elles. Se succèdent alors des tours des discussions, à partir de ces contributions, avec des séquences de votes pour établir des priorités et des choix. Suivent alors trois week-ends nationaux sur le format des conférences de consensus<sup>24</sup>. Une seconde Convention de trois jours intègre deux méthodologies, afin d'approfondir la discussion des sujets et de considérer diverses options : les *Carrousels* et les *Cafés européens*. Les premiers réunissent dans une pièce une quarantaine de citoyens, repartis en tables linguistiques (tables satellites de 8-10 personnes), pour discuter de un à trois thèmes. Une table centrale multilingue permet d'enrichir les échanges par l'envoi de représentants des tables satellites. Un ou deux experts donnent leur avis lors de chaque séance. Des citoyens sont chargés de prendre des notes et d'assister les rédacteurs professionnels. Les séances de *Cafés européens* permettent d'effectuer des rotations aux citoyens et de participer à d'autres carrousels, pour aborder les thèmes et les recommandations, qui sont votés en sous-groupes. Lors d'une séance plénière, appuyée sur un document établi par les rapporteurs, aidés par les rédacteurs, on assiste à des votes successifs en vue de trouver et de valider les formulations du rapport final. Les citoyens sont regroupés par pays.

---

<sup>22</sup> Cette affirmation mériterait d'être nuancée puisque ces citoyens ne sont que 126.

<sup>23</sup> Christoph Steyaert et Tinne Vandensande (éd.), *Participatory Methods Toolkit. A practitioner's Manual*, Fondation Roi Baudoin, Institut Flamand pour l'Évaluation Scientifique et Technologique, Bruxelles, 2007, p. 11

<sup>24</sup> Un week-end de formation pour connaître les tenants et aboutissants du problème, un autre pour se mettre d'accord sur les thèmes, les questions à poser et les experts à inviter, un troisième pour les auditions et la rédaction d'un rapport final.

Cette délibération s'organisa en phases européennes et nationales. On y retrouve certains des problèmes des États généraux, expériences principalement françaises<sup>25</sup>, dont celui de la dispersion et de la perte des informations, avec en plus, les difficultés du multilinguisme et de la politique européenne relative au principe de subsidiarité. Des participants regrettaient qu'on reprenne trop peu en compte les résultats de leurs travaux, acquis parfois de haute lutte sur le plan national.

Dans la bouche même de certains organisateurs, ce complexe de procédures était difficile à qualifier. Si l'intitulé mentionne explicitement le terme de délibération, l'une des organisatrices parla à la presse de « conférence de consensus », suscitant la réprobation de certains de ses collègues. Difficile alors dans ces conditions de faire la part des choses entre des rôles distincts pour l'ETP ou le débat public, énumérés dans ce chapitre, les procédures et leurs vertus.

### **Conclusion : Que penser des Conventions européennes à l'aune de ce qui a déjà été fait ?**

Les travaux sur la citoyenneté critique et sur l'attractivité des théories démocratiques, ainsi que l'inventivité dans le domaine de l'Évaluation technologique participative ou inclusive (ETP) vont donc bien au-delà des seules propositions en terme de participation de « citoyens », qu'on a pu voir tant dans certaines promesses lors de la campagne présidentielle française que pour les Conventions démocratiques sur la fondation de l'Europe, promues notamment par le Président Macron. Si on peut saluer la propension à une participation plus importante de citoyens<sup>26</sup> au sein d'assemblées pluralistes, allant de la consultation à la délibération au sens fort, qui émerge maintenant dans la vie politique ordinaire, il reste encore beaucoup à faire pour savoir pourquoi une telle participation, selon quelles procédures, avec quelles règles et comment ces débats seront évalués<sup>27</sup>. « Trop exigeant cher philosophe » aurait sans doute dit un Voltaire un peu cynique à un Rousseau trop philosophe et rigoureux. Oui, mais la com-

---

<sup>25</sup> Par exemple composés de conférences de citoyens sur les lois de bioéthique. Voir Bernard Reber, « La bioéthique en conférences élargies. Quelle qualité dans l'évaluation ? », *Archives de Philosophie du Droit*, Tome 53, 2010c, pp. 332-365.

<sup>26</sup> Pour ceux sur l'Europe, certains ont déjà commencé depuis 2012 dans plus de 160 villes. Voir : [https://ec.europa.eu/france/news/20180509\\_consultation\\_en\\_ligne\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20180509_consultation_en_ligne_fr)

<sup>27</sup> Pour aller plus loin, voir sur Bernard Reber, *Precautionary Principle, Pluralism, Deliberation. Science and Ethics*, Londres, ISTE-international-New York, Wiley, 2016, (247 pages). Publié également en français, *La délibération des meilleurs des mondes, entre précaution et pluralisme*, 2017 (311 pages) ; Bernard Reber, « Technologies et débat démocratique en Europe », *Revue Française de Science Politique*, 55, 2005, pp. 811-833.

plexité et la conflictualité démocratique en générale et européenne en particulier requiert ce soin si on veut atteindre un haut niveau de qualité des résultats produits par ces Conventions, pour qu'elles soient le plus responsables (*responsive*), adaptées et pertinentes possibles. Il ne faudrait pas que des promesses mal assurées et hasardeuses débouchent sur un cynisme et une déception croissants.

Il faudra en tout cas que ces consultations citoyennes soient plus pluralistes que la première à Épinal le 17 avril, où Emmanuel Macron devant un auditoire acquis, a dû lui-même poser la question pour savoir « *si quelqu'un a(vait) des critiques ou des doutes* » sur le fonctionnement actuel de l'UE.

Si le sondage du Cevipof permet de nuancer les versions très négatives de la citoyenneté critique, un sondage du 11 mai de l'Eurobaromètre à un an des élections européennes, voyait la réponse suivante à la question : « *Ma voix compte pour l'Europe* » : 48 sont d'accord et 46 ne sont pas d'accord<sup>28</sup>.

Pour aller plus loin, nous devrions donc distinguer également divers niveaux au sein de la critique, non seulement descriptifs pour l'analyse, mais également normatifs à favoriser. Il faudrait alors prendre en charge le souci d'acquisition de compétences à la hauteur de la critique considérée. C'est peut-être l'une des missions pour le Centre de compétences en études européennes de l'Université de Genève. Ces procédures et leurs dynamiques doivent être en mesure de permettre l'acquisition et l'expression des *dimensions les plus démocratiques de la critique* nécessaires à la vie politique dans un monde pluraliste, conflictuel et à plusieurs niveaux de gouvernance comme l'Europe.

Les expériences pionnières en la matière, paradoxalement élaborées à l'occasion de controverses scientifiques publiques, principalement en Europe, haut lieu d'innovation institutionnelle, fournissent des enseignements. L'une de ces expériences, *Meeting of Minds* (2005-2006), comportaient même deux conventions européennes et pas simplement des débats nationaux laissés sous la responsabilité des pays de l'Union, comme c'est le cas avec les actuelles conventions. Certes *Meeting of Minds* était moins porté politiquement que ne le sont les débats sur l'avenir de l'Europe. Mais ces derniers, avec leur volet de sondages en ligne et d'accès aux propositions via Internet, s'exposeront comme toutes les expériences dépassant les mini-publics à des pertes d'information entre élaboration nationale et européenne.

Je relève que du point de vue des buts, la récente consultation *Quelle est votre Europe ?* de 96/100 citoyens de 27 pays membres qui s'est tenue les 5-6 mai 2018 au Comité économique et social européen, en 24 langues pour définir 12 thèmes sur l'avenir de l'Union européenne reste modeste : « *Participez à cette consultation pour exprimer vos préoccupations, vos espoirs et vos attentes con-*

---

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 9. « A great majority think that people would abstain because 'they believe that their vote will not change anything' (60%), 'they distrust the political system' (48%) or 'are not interested in politics or in elections in general' (43%) ».

*cernant l'avenir de l'UE. Le but n'est pas de préparer des règles et des règlements de l'UE, mais de faire entendre votre voix auprès des dirigeants de l'UE pour les aider à définir les bonnes priorités pour les années à venir* »<sup>29</sup>. Par comparaison avec les 10 buts de l'ETP, nous avons ici affaire surtout à l'organisation de la hiérarchie des priorités. On peut s'en étonner, mais, au-delà de la nécessité d'informer sur la construction européenne, aussi difficile à appréhender pour elle-même que pour ses effets sur les États adhérents, l'objet même, à géométrie variable et enjeux variés, nécessite qu'on se mette d'accord sur les questions, leur formulation et leur ordre d'importance. Ceci est nouveau par rapport à l'ETP où une question, par exemple les OGM, ou un type de problème, les recherches sur le cerveau, étaient traités. Ici, c'est tout l'avenir de l'Europe qui est potentiellement abordable.

Une autre limite qui fait écho à ce qui est attendu des citoyens des conventions est que les priorités ne peuvent pas constituer qu'une seule liste qu'un algorithme viendrait structurer. À l'image d'un gouvernement avec tous ses ministères, c'est l'ensemble des priorités par domaine politique, leurs éventuelles complémentarités et sans doute leurs tensions qu'il faudra pouvoir extraire de ces expériences, en passant des États à l'Union.

Penser comme un gouvernement, qui plus est en se hissant au niveau européen, et pas simplement sectoriellement ou selon son seul contexte, passe par la voie qui va de la citoyenneté critique (défensive) à la citoyenneté critique (politique pluraliste). Elle peut aller dans le sens de la contestation, la forme démocratique la mieux classée dans le sondage du Cevipof. Mais peut-être que cette forme de citoyenneté critique est-elle aussi rare que le décideur politique qui prendrait le temps de penser « en même temps » ; plus, qui irait jusqu'à se soumettre à d'autres décisions que les siennes.

---

<sup>29</sup> Voir : <https://www.touteurope.eu/actualite/la-commission-lance-des-consultations-en-ligne-sur-l-avenir-de-l-union.html>

## **Conclusion**



# Conclusion

Jean-Marc Ayrault

Un mot d'abord sur les consultations citoyennes dont on a beaucoup parlé. D'accord pour ces consultations, mais il faut que l'on démontre que cela va concrètement peser sur les décisions qui seront prises. Si les citoyens sentent qu'ils n'ont pas le pouvoir de décider ou de participer à la décision, cela créera beaucoup de désillusions.

Le temps est par ailleurs compté si l'on veut engager des réformes : en mai 2019, il y a en effet les élections européennes. On constate qu'il y a un risque que les décisions importantes ne soient néanmoins prises qu'après le vote des citoyens européens. Or, si l'on veut alimenter le débat durant cette campagne électorale, quelles que soient les techniques que l'on utilisera, ce serait mieux si l'on avait quelque chose à mettre sur la table, par exemple les évolutions des perspectives de l'union monétaire européenne ou des informations sur le cadre budgétaire. Je rappelle qu'au moment des élections précédentes, en 2014, on avait *retardé* les décisions et on avait dit que l'on en reparlerait après les élections. Mais on parlera de quoi, avant ? C'est très important. En tout cas, le fait d'avoir abandonné les listes transnationales n'est déjà pas un bon signe, notamment parce que des oppositions sont venues de l'intérieur, étant donné que c'est surtout le PPE qui a sabré cette initiative de la France que beaucoup soutenaient, dont moi-même. Donc, voilà bien là un signal, mais qui est négatif. Et puis j'ajouterai une autre chose, à propos des *Spitzenkandidaten* qui sont maintenant remis en cause, cette fois pour le coup par la France...

J'ai à l'esprit un autre élément, sur le système institutionnel pour lequel – précisons-le – je ne propose pas une modification des Traités. Toutefois, il faut reconnaître que c'est bien compliqué pour un citoyen européen de comprendre comment tout cela se décide et qui décide. Cela incite aussi le citoyen à s'interroger : le Parlement européen, à quoi sert-il ? Car un Parlement national donne l'impression d'avoir plus de pouvoir ; en effet, à côté du Parlement européen, on voit qu'il y a la Commission, force de proposition et chargée de mettre en œuvre les décisions, et puis il y a le Conseil européen...

Ce dernier a bien sûr sa légitimité, puisqu'il est composé des Chefs d'État et de gouvernement qui sont issus des élections et qui ne sont donc pas contestables dans leur légitimité. Mais on voit que son pouvoir s'est accru ces dernières années en tant que force d'arbitrage législatif. Et quelles sont les informations qui sont connues des citoyens sur ce qui se passe au Conseil européen ? Rien ! Il n'y a même pas de compte-rendu officiel du Conseil européen. On ne sait pas ce qui s'y passe ! Et c'est tellement opaque que cela contribue à rendre impopulaire le projet européen. Il faudrait y mettre un peu de transparence, mais sous quelle forme, sans aller nécessairement vers des séances publiques ? Je ne

sais pas, mais en tout cas, il ne faut pas négliger cette question. Si je dis cela, c'est parce que l'on voit la Commission proposer des consultations, mettre en place des outils, financer des programmes... C'est tout à fait aimable bien sûr, mais si l'on ne bouge rien dans les pratiques, c'est-à-dire dans ce qui est dans les mains des décideurs et des responsables politiques, je crains que, pour le coup, il n'y ait un malentendu. Je n'insiste pas davantage.

Autre point important : pour l'Europe soit populaire, il faut qu'elle donne des perspectives, mais aussi qu'elle soit concrète, qu'elle protège bien sûr, mais surtout qu'elle soit *parlante* pour le citoyen : qu'est-ce qu'elle peut m'apporter de plus ? Bien sûr, il y a l'intuition qu'être ensemble nous rend plus forts. Quand surgit la menace de sortir de l'Union Européenne, alors joue une sorte de réaction face aux menaces dans un réflexe de survie, du style : ce qu'on a n'est peut-être pas formidable, mais au moins cela existe et on tient à le garder. Ainsi, on a très bien vu durant la campagne des élections présidentielles françaises de 2017 que, par rapport à ceux qui proposaient la sortie de l'euro et des Traités, il y avait un doute. Et je suis sûr que si l'on proposait aux Italiens de se prononcer sur la sortie de l'euro par référendum, il y aurait une majorité pour le refuser, même s'ils sont déçus et que leur déception a porté des partis populistes au pouvoir. Cela est incontestable.

Toutefois je pense qu'il y a une nécessité de renforcer les choses concrètes pour montrer qu'une Europe plus forte apporte du progrès et qu'elle peut en apporter encore davantage sur toutes les questions : à la fois sur celles que vivent les gens, mais aussi sur les grandes questions qui se posent à nous, les Européens, et notamment dans ce monde qui est en train de se bouleverser et de se déséquilibrer. Nous souhaitons que les débats des élections au Parlement européen de 2019 portent sur l'avenir de l'Europe et pas exclusivement sur les questions de politique intérieure.

**Appel**



## **Appel**

### **aux dirigeants et citoyens européens**

*Les participants au Colloque sur l'avenir de l'Union Européenne réunis le 1<sup>er</sup> juin 2018 à l'Université de Genève dans le cadre du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes sont convenus de lancer le présent appel.*

Devant l'Italie qui bascule de l'euro-optimisme à l'euroscepticisme déjà installé en Hongrie et en Pologne ainsi que dans plusieurs États membres, il devient urgent de refonder l'Union Européenne sur la base de ses valeurs et de ses principes fondamentaux. Parmi ces principes, il est essentiel de sauver l'idéal de la solidarité mis à mal par les mesures d'austérité qui, depuis dix ans de crise, ont plongé nombre d'Européens dans la pauvreté, favorisé l'explosion des populismes et fait le lit des nationalismes et extrémismes.

Au début confinées surtout au groupe de Visegrád, ces poussées de lames de fond frappent désormais des démocraties stables comme en témoigne l'exemple italien avec l'arrivée au pouvoir par la voie des urnes d'une coalition entre la Ligue et le Mouvement Cinq Étoiles, sous le coup des politiques d'austérité et de l'incapacité de l'Europe à apporter des réponses communes aux pressions migratoires, abandonnant l'Italie à son sort.

La coalition au pouvoir en Italie est pourtant loin d'être équilibrée entre un parti, la Lega, possédant une base doctrinaire et une stratégie définie d'une part, et d'autre part le Mouvement Cinq Étoiles, qui apparaît plutôt comme un magma de diverses tendances avec des orientations antisystème sur la question de l'Union Européenne et de la politique sociale. La troisième économie de la Zone euro entre ainsi dans une période d'incertitudes au moment où l'UE a le plus besoin d'unité.

Par ailleurs, la plus grande économie de l'Union, de même que le couple franco-allemand, traversent une période de doute. À l'issue des dernières élections nationales, les deux partis allemands traditionnels sont sortis affaiblis alors que l'AfD a confirmé sa progression. Dès lors, ils cherchent à valoriser le symbole de la Mère patrie, *die Heimat*, pour ne pas laisser d'espace libre à l'AfD dont les thèmes de prédilection sont la lutte contre l'immigration et contre l'Union Européenne.

Face aux initiatives du Président Macron, la Chancelière temporise. Ces deux piliers de l'Union peuvent-ils continuer à danser longtemps sur des musiques aux rythmes différents sans que l'Union en souffre ? La marche pas à pas de l'Allemagne d'un côté, et l'Europe souveraine de Macron de l'autre, ont-ils la capacité de refonder l'Union ?

Certes, les Conventions proposées par Macron, en ouvrant le débat public sur l'Europe, contribueraient, par la participation des citoyens, à la préparation des élections européennes de 2019 et à la prise de conscience de la crise politique qui a permis l'éclosion de coalitions gouvernementales comprenant une droite extrême désormais banalisée. Mais elles ne suffiront pas à sortir l'Europe de ses atermoiements, à un moment où celle-ci se trouve confrontée à une puissante vague de fond populiste, portée par le rejet de l'austérité imposée et par la crise migratoire, exposée de plus aux agressions de Trump contre l'ordre multilatéral et la paix mondiale.

Au moment où l'univers a le plus besoin d'une Europe unie, celle-ci souffre de ses fractures et plus encore de son incapacité à créer un noyau politique destiné à entraîner l'Union vers sa destinée commune, à protéger ses citoyens contre la globalisation sans loi et à répondre aux menaces qui pèsent simultanément sur l'Union et ses peuples. L'Union est plus que la somme de tous ses membres. Or, dans son état actuel elle est dépourvue ou insuffisamment dotée de pouvoirs régaliens, seuls susceptibles de faire barrage aux périls qui tant à l'intérieur qu'à l'extérieur la rongent.

La refondation appuyée par la participation des citoyens est un des moyens à mettre en œuvre, mais elle exige une démarche de longue durée en regard de la rapidité du processus de délitement qui nécessite une réplique urgente. Dans l'immédiat, le Traité de Lisbonne offre deux voies rapides : d'une part, la « coopération renforcée » qui suppose l'engagement d'au moins neuf États membres. Elle permettrait de relancer la dynamique au sein de l'Union et de retrouver confiance et solidarité au bénéfice de tous les membres, notamment en initiant des projets industriels ambitieux en vue de faire entrer l'Europe dans la « transition écologique ».

D'autre part, si assurer une défense commune peut se construire par des coopérations entre un minimum de cinq États membres décidés à recourir à la « coopération structurée », la défense de l'Europe ne pourra se faire dans le long terme sans la Grande-Bretagne. L'Union devra s'assurer que celle-ci n'est pas laissée à son destin insulaire, car si le « Brexit » est à l'heure des négociations aujourd'hui, il ne faut pas hypothéquer l'avenir mais au contraire laisser ouverte la possibilité qu'une nouvelle génération de citoyens britanniques puisse demander à revenir dans l'Union quand telle sera leur volonté.

Enfin, un véritable débat sur les moyens de relancer les économies sinistrées, comme la Grèce, devrait être engagé, sans tabou, ni esprit de revanche, mais avec pour seul souci l'idéal de solidarité. Dans tous les cas, cette relance implique une vision globale s'appuyant sur l'acceptation d'un noyau de souveraineté partagée. Le temps joue en faveur des eurosceptiques et des forces destructrices de l'Union.

*Européennes, Européens ! Sonne le réveil des dirigeants à tous niveaux pour qu'une Europe forte renaisse des bouleversements qui mettent en péril le rayonnement de sa culture et la survie de sa civilisation porteuse d'espoir et de paix, pas simplement pour elle mais pour le monde !*

Signataires :

**Hasni Abidi**, Chargé de cours au Global Studies Institute de l'Université de Genève, Directeur du Centre d'études et de recherche sur le monde arabe et méditerranéen à Genève et professeur invité à l'Université Paris XIII ; **Jean-Marc Ayrault**, ancien Premier ministre français et Ministre des Affaires étrangères et du développement international, Professeur invité au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes ; **Gilbert Casasus**, Professeur en Études européennes auprès de la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Fribourg ; **Anne Dardelet**, Référente territoriale Suisse et Liechtenstein de *La République en Marche!*; **Jérôme Duberry**, post-doc chercheur au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes ; **Dragana Filipovic**, ancienne Ambassadrice de la République de Serbie auprès du Conseil de l'Europe ; **Christakis Georgiou**, post-doc chercheur au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes ; **Sandro Gozi**, ancien Secrétaire d'État italien aux Affaires européennes ; **Guillaume Klossa**, ancien Sherpa du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe (Conseil européen), directeur Union européenne de Radio-Télévision (2013-2018), professeur à Sciences-Po Paris et fondateur de *Civico Europa* ; **Nicolas Levrat**, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève, Directeur du Département de Droit international public et Organisation internationale, membre du Comité de direction du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes ; **Grégoire Mallard**, Professeur d'Anthropologie et de Sociologie à l'Institut des Hautes Études Internationales et du Développement de Genève ; **Charles Méla**, Professeur émérite de l'Université de Genève, Président du Centre européen de la culture ; **Bernard Reber**, Directeur de recherche au CNRS, Centre de recherches politiques de Sciences Po, Paris ; **François Saint-Ouen**, Chargé de cours au Global Studies Institute de l'Université de Genève, Secrétaire général du Centre européen de la culture, collaborateur scientifique au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes ; **René Schwok**, Professeur au Département de science politique et relations internationales de l'Université de Genève, Directeur du Global Studies Institute, Président du Comité de direction du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes ; **Dusan Sidjanski**, Professeur émérite de l'Université de Genève, Fondateur du Département de science politique, Président d'honneur du Centre européen de la culture, ancien Conseiller spécial du Président de la Commission européenne.



## Les auteurs

### **Hasni Abidi**

Hasni Abidi est politologue et spécialiste du monde arabe. Il est directeur du Centre d'études et de recherche sur le monde arabe et méditerranéen (CER-MAM) à Genève et chargé de cours au Global Studies Institute de l'Université de Genève. Membre du panel international de sortie de la violence piloté par la Fondation des sciences de l'homme à Paris, il est également l'auteur de plusieurs ouvrages et articles sur le Moyen-Orient. Il vient de publier, en 2018, *Moyen-Orient, le temps des incertitudes* (Paris, Erick Bonnier).

### **Jean-Marc Ayrault**

Professeur invité au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes de l'Université de Genève en 2017-2018. Ancien Premier Ministre (2012-2014), ancien Ministre des Affaires étrangères (2016-2017), ancien Président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale (1997-2012) et ancien Maire de Nantes (1989-2012).

### **Gilbert Casarus**

Le Professeur Gilbert Casarus est un politologue franco-suisse, spécialiste des relations franco-allemandes. Après avoir travaillé pour des institutions franco-allemandes, il a entamé une carrière académique en Allemagne, en France et en Suisse. Depuis 2008, il est professeur ordinaire à l'Université de Fribourg et directeur du Master en Études européennes de la Faculté des lettres et des sciences humaines.

### **Anne Dardelet**

Référente territoriale *La République En Marche !* pour la Suisse et le Liechtenstein et passionnée par les sujets d'intérêt général, Anne Dardelet s'intéresse aux partenariats entre public et privé sous toutes leurs formes. Diplômée de l'ESSEC et en droit public économique, elle a conseillé plusieurs grands groupes de l'économie sociale, de l'environnement, de l'énergie en France et en Suisse, et se spécialise en finance durable.

### **Jérôme Duberry**

Post-doctorant au Centre de Compétences Dusan Sidjanski en études européennes. Ses activités de recherche s'articulent autour de la convergence entre technologies numériques, gouvernance environnementale et projet fédéraliste européen. Il s'intéresse particulièrement aux transformations sociales, sécuritaires, et institutionnelles à l'ère numérique.

### **Christakis Georgiou**

Post-doctorant du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes depuis 2017. Il travaille sur l'influence des grandes entreprises européennes dans la résolution de la crise de la Zone euro de 2010-12 ainsi que dans l'évolution de long terme de l'union monétaire.

### **Sandro Gozi**

Professeur invité au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes de l'Université de Genève en 2018-2019. Ancien Secrétaire d'État italien aux affaires européennes (2014-2018), il est élu en novembre 2018 Président de l'Union des Fédéralistes Européens (UEF). Docteur en droit public de l'Université de Bologne avec une thèse sur la comitologie (1996), titulaire d'un DEA de relations internationales à l'Institut d'Études Politiques de Paris (1995), ainsi que d'un Master de relations internationales à l'Université Libre de Bruxelles (1998). Membre du cabinet du Président de la Commission européenne Romano Prodi entre 2000 et 2004. En 2006, il est nommé Conseiller aux Affaires européennes du Président du Conseil des ministres italien et, entre 2008 et 2013, il est élu chef de groupe du Parti démocrate à la Commission parlementaire sur les politiques de l'Union européenne et responsable au niveau national des politiques de l'Union Européenne pour le Parti démocrate. En août 2013, il est élu vice-président de l'Assemblée du Conseil de l'Europe et, de janvier à juillet 2014, il est désigné vice-président du Groupe socialiste à l'Assemblée du Conseil de l'Europe. Il a publié plusieurs ouvrages, notamment *Génération Erasmus : ils sont déjà au pouvoir* (Plon, Paris, 2016), *L'urgence européenne* (avec Marielle de Sarnez, Thaddée, Paris, 2014), *Non ! ce n'est pas la faute à Bruxelles* (Le Manuscrit, Paris, 2007).

### **Guillaume Klossa**

Acteur et penseur du projet européen, conseiller du ministre chargé de la dernière présidence française de l'Union européenne, puis du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe au Conseil européen, enfin dirigeant de l'Union européenne de Radiotélévision (2013-2018), Guillaume Klossa a fondé le think tank *EuropaNova* et copréside le mouvement citoyen *Cívico Europa*. Professeur à Sciences-Po Paris, il a rendu le rapport collectif « La voie européenne pour un futur meilleur » aux présidents Juncker et Tusk. Ses derniers livres *Europe, la dernière chance ?* et *Une jeunesse européenne* interrogent l'avenir de la démocratie en Europe et la manière de concilier appartenances nationale et européenne.

### **Sébastien Maillard**

Directeur de l'Institut Jacques Delors, il a été journaliste à *La Croix*, couvrant dernièrement la campagne d'Emmanuel Macron. Auparavant correspondant à Bruxelles puis à Rome, il a effectué de nombreux reportages à travers le continent. Spécialiste des affaires européennes qu'il a enseignées à Sciences Po (Paris) et pour Boston College, engagé dans diverses actions pour l'Europe (*EuropaNova*, *Comece*, *Maison Robert Schuman*), il est l'auteur de *Qu'avons-*

*nous fait de l'Europe ?* (éd. Salvator, 2013, préface de Jacques Delors) et a co-écrit, avec Enrico Letta, *Faire l'Europe dans un monde de brutes*, paru en septembre 2017.

### **Grégoire Mallard**

Avant de rejoindre l'Institut IUHIED (Genève) en 2013 comme professeur adjoint au Département d'anthropologie et de sociologie, Grégoire Mallard était professeur assistant de sociologie à l'Université Northwestern et a obtenu son doctorat à l'Université de Princeton. Ses récentes recherches portent notamment sur les traités nucléaires et la gouvernance en Europe et au Moyen-Orient. Il a récemment obtenu un financement de l'European Research Council (ERC) pour un projet de recherche intitulé "Bombs, Banks and Sanctions: A Sociology of the Transnational Legal Field of Nuclear Non-proliferation". Il est aussi l'auteur de *Fallout: Nuclear Diplomacy in an Age of Global Fracture* (University of Chicago Press, 2014) et de *Gift Exchange: The Transnational History of a Political Idea* (Cambridge University Press, à paraître en février 2019).

### **Bernard Reber**

Philosophe, Directeur de recherche au CNRS, membre du Centre de Recherches politiques de Sciences Po (Paris). Il est notamment l'auteur de *Precautionary Principle, Pluralism, Deliberation. Science and Ethics*, Londres, ISTE-international-New York, Wiley, 2016, (247 pages), publié en français sous le titre : *La délibération des meilleurs des mondes. Entre précaution et pluralisme*, 2017 (311 pages). Également auteur de *La démocratie génétiquement modifiée. Sociologies éthiques de l'évaluation des technologies controversées*, collection *Bioéthique critique*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2011, (264 pages). Il est coordinateur général pour les sciences humaines et sociales du projet *Sciences*.

### **François Saint-Ouen**

Chargé de cours et collaborateur scientifique au *Global Studies Institute* de l'Université de Genève et Secrétaire général du Centre européen de la culture. Docteur en science politique, spécialiste de l'œuvre de Denis de Rougemont, il a publié plusieurs ouvrages et de nombreux articles sur le fédéralisme, la gouvernance multi-niveaux, l'évolution des idéologies et des systèmes de valeurs, les processus culturels en Europe et le « dialogue des cultures ». Auteur de *L'avenir fédéraliste de l'Europe, du traité de Maastricht à celui de Lisbonne* en 2011, il a édité en 2014 l'ouvrage *L'Europe de Denis de Rougemont*. Dans la présente collection, il a co-édité en 2018 l'ouvrage *Union de valeurs ?*.

### **Dusan Sidjanski**

Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève, Dusan Sidjanski est professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et sociales et de l'Institut européen de l'Université de Genève dont il a été cofondateur avec Denis de Rougemont. Il a été à partir de 1956 proche collaborateur de Denis de Rougemont au Centre européen de la culture qu'il a présidé de

2003 à 2008 et dont il est à présent Président d'honneur. Il fut également Conseiller spécial du Président de la Commission européenne de 2004 à 2014. L'Université de Genève l'a honoré en créant le « Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes ». Dans la présente collection, il vient de publier un recueil de textes intitulé *Europe's Existential Crisis* (2018) et il a co-édité l'ouvrage *Union de valeurs ?* (2018). Auteur d'ouvrages et d'articles sur le fédéralisme européen, l'intégration régionale et les relations internationales, dont: *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, 1992, 1993 ; *The Federal Future of Europe*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000 ; *L'approche fédérative de l'Union européenne*, Notre Europe, Paris, 2001 ; « Le Traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste? », *L'Europe en formation*, No 362, 2011 ; « La Fédération européenne est notre affaire » in *L'Europe de Denis de Rougemont*, L'Harmattan/Academia, 2014 ; « Europe Put to the Test by Influx of Migrants » et « Why is the Union in Urgent Need of a Political Core ? », *The Federalist Debate*, juillet 2016 et 2017 ; *The Future of Europe : The Reform of the Eurozone and the Deepening of Political Union* (co-direction avec Fausto de Quadros), Lisbonne, AAFDL Editoria, 2017 ; « L'Europe de la souveraineté du Président Macron », *Revue de l'Union européenne*, février 2018.

#### **René Schwok**

René Schwok est directeur du *Global Studies Institute* (GSI), ainsi que professeur ordinaire au Département de science politique et relations internationales de l'Université de Genève. Il est également directeur du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, et directeur des *Masters of advanced studies in International and European Security* (GSI/GCSP) et *Sécurité globale et résolution des conflits*. Il est titulaire d'une Chaire Jean Monnet en science politique et est Research Fellow au Geneva Center for Security Policy (GCSP). Ses deux derniers ouvrages : *Did European Construction Contribute to Peace ?* (P.I.E., Peter Lang, 2018), *Politique extérieure de la Suisse* (2<sup>e</sup> éd., Presses polytechniques universitaires romandes, 2018).

## Table des matières

<b>Avant-propos</b>	7
Jean-Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen	
<b>Introduction</b>	9
<i>Les crises et l'Europe en manque d'Union politique</i> Dusan Sidjanski	
<b>Menaces et défis</b>	
<i>L'Italie, de l'euro-optimisme à l'euro-scepticisme?</i> Sandro Gozi	19
<i>La relation franco-allemande à fronts renversés au service de la refonte de l'Union Européenne</i> Gilbert Casasus	25
<i>La souveraineté diplomatique de l'Europe face au défi de l'abandon américain de l'accord avec l'Iran</i> Grégoire Mallard	41
<i>L'Europe face au Moyen-Orient: les ambitions contrariées</i> Hasni Abidi	51
<i>Les grandes entreprises face à la crise de la zone euro</i> Christakis Georgiou	59
<b>Autour de l'initiative du Président Macron</b>	
<i>L'ambition européenne du Président Macron et les réactions en Europe à son projet</i> Sébastien Maillard	75

<i>Les propositions du Président Macron concernant la sécurité internationale: une lecture critique</i> René Schwok	81
--	----

### **Citoyens, leaders d'opinion et société civile**

<i>Consultations citoyennes: vers un débat public européen?</i> Anne Dardelet	95
<i>L'expérience Civico Europa</i> Guillaume Klossa	105
<i>L'environnement et la mobilisation citoyenne par Internet</i> Jérôme Duberry	113
<i>De la citoyenneté critique à la citoyenneté critique</i> Bernard Reber	125
<b>Conclusion</b> Jean-Marc Ayrault	145

### **Appel**

<i>Appel aux dirigeants et citoyens européens</i>	149
---	-----

<b>Les auteurs</b>	153
--------------------	-----

<b>Table des matières</b>	157
---------------------------	-----



