

La PFUE

vue d'ailleurs

NOTE DE TRAVAIL - JANVIER 2022



La PFUE vue d'ailleurs

AUTEUR
GILLES GRESSANI

AVANT-PROPOS
THIERRY CHOPIN

45, RUE D'ULM 75005 PARIS
LEGRANDCONTINENT.EU
GEG@ENS.FR

CITATION
GILLES GRESSANI, LA PFUE VUE D'AILLEURS, GROUPE
D'ÉTUDES GÉOPOLITIQUES, NOTE DE TRAVAIL, JANVIER 2022.

Avant-propos

THIERRY CHOPIN • PRÉSIDENT
DU COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE
PROPOSITIONS POUR LA PFUE

La présidence française du Conseil de l'Union européenne a débuté le 1er janvier 2022. Dans le cadre de la préparation de cet événement, le Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, Clément Beaune, a souhaité instituer un comité de réflexion et de propositions pour la PFUE visant à formuler quelques grandes orientations pour cette présidence.

Les résultats des travaux (indépendant, paritaire et composé d'universitaires et d'experts d'horizons disciplinaires variés et de plusieurs nationalités) ont fait l'objet d'un rapport remis au Secrétaire d'Etat le 30 novembre 2021, qui paraît aujourd'hui même à la Documentation française.

Afin d'apporter un éclairage qui, tout en dépassant les cadres institutionnels traditionnels, puisse être utile à la préparation de la PFUE, les membres du comité ont choisi d'inscrire leur réflexion dans le cadre du triptyque programmatique formulé par les autorités françaises autour des notions de « Relance », de « Puissance » et d'« Appartenance ». Mais au-delà, cet agenda a été élargi afin de s'attacher à l'analyse de la perception et des attentes que pouvait susciter cette présidence française dans les autres États membres.

Pour aborder un sujet aussi large que les priorités de la PFUE vues d'Europe, ont été consultées plus d'une trentaine de personnalités scientifiques (des directeurs de centres de recherche, think tanks, universités ou des professeurs reconnus), politiques et institutionnelles (des anciens commissaires européens, ministres ou parlementaires) de haut niveau, provenant de plus d'une vingtaine d'États membres.

L'objectif de l'exercice était moins de produire un tour d'horizon exhaustif, une cartographie précise des rapports de force ou des tendances d'opinion sur un échantillon représentatif, que de proposer une série de critères permettant de faire émerger des points de convergence ou de divergence possibles, des horizons d'attente ou des propositions.

L'idée était d'intégrer au travail du comité de réflexion, des interrogations ou des critiques provenant d'ailleurs, dont l'étude s'imposerait par leur qualité inhérente. Ce large travail de consultation a nourri les travaux du Comité, en contribuant à la réflexion sur les points clés de la PFUE, sur sa stratégie ou sur les attentes mais aussi les réticences qu'elle peut susciter au sein de l'Union. Au moment où paraît notre rapport, c'est ce travail qui est présenté ici.

La PFUE vue d'ailleurs

GILLES GRESSANI •
PRÉSIDENT, GROUPE D'ÉTUDES
GÉOPOLITIQUES

1. « Under-promise and over-achieve » : l'importance de la méthode

Pour aborder un sujet aussi large que les priorités de la PFUE vues d'Europe, ont été consultées plus d'une trentaine de personnalités scientifiques (des directeurs de centres de recherche, think tanks, universités ou des professeurs reconnus), politiques et institutionnelles (des anciens commissaires européens, ministres ou parlementaires) de haut niveau, provenant de plus d'une vingtaine d'États membres¹.

L'objectif de l'exercice était moins de produire un tour d'horizon exhaustif, une cartographie précise des rapports de force ou des tendances d'opinion sur un échantillon représentatif, que de proposer une série de critères permettant de faire émerger des points de convergence ou de divergence possibles, des horizons d'attente ou des propositions émises avec liberté par plus d'une trentaine de personnes occupant une place centrale dans leurs domaines respectifs, s'exprimant sans engager leurs institutions.

L'idée était d'intégrer au travail du Comité de réflexion et de propositions, des interrogations ou des critiques provenant d'ailleurs, dont l'étude s'imposerait par leur qualité inhérente. Ce large travail de consultation a nourri les travaux du Comité, en contribuant à la réflexion sur les points clés de la PFUE, sur sa stratégie ou sur les attentes qu'elle suscite en Europe.

Bien entendu, la méthode adoptée présente plusieurs biais qu'il convient de signaler d'emblée. Les personnes interrogées sont toutes plutôt favorables à l'intégration européenne et voient sans doute pour la plupart d'un bon œil la PFUE, en espérant qu'elle soit un succès. Comme l'a fait remarquer une contributrice, spécialiste de méthodes d'enquêtes qualitatives : « l'espoir d'un progrès est bien sûr une caractéristique de notre groupe ». Par ailleurs, en dépit du rappel à plusieurs reprises de la « liberté totale de proposition » du Comité, on ne peut exclure un certain effet d'autocensure sur quelques réponses, contribuant à nuancer ou à esquiver l'intensité de la critique.

En utilisant une métaphore issue de l'histoire de la géographie, il ne s'agit pas de produire ici une carte mais un portulan : grâce à ces auditions et contributions, il sera sans doute possible de repérer certaines indications importantes pour la navigation autour de quelques points nodaux, mais il ne convient pas de prétendre, sur la base de ce seul instrument, à l'exactitude géométrique qui permet de traverser les continents.

Sept personnes auditionnées sur trente-quatre se posent la question de la pertinence du rôle joué par la présidence tournante. Dans leurs critiques on

1 — Cette enquête a été menée par Gilles Gressani du mois de mai au mois de juin 2021. Elle a été présentée le 2 juillet lors d'une séance du Comité. Les deux premières parties de ce chapitre sont très largement issues de cette présentation.

retrouve un argument récurrent, parfaitement résumé par la contribution d'un ancien haut fonctionnaire européen : « Les présidences tournantes sont à mon sens des vestiges d'un autre temps dans lequel nous n'avions pas de présidence du Conseil européen... C'est un folklore qu'il faut sans doute conserver comme on conserve les fêtes de village sans en attendre qu'elles changent la vie du village. » Cette position s'accompagne parfois d'une confiance dans une initiative à traction française : « Je suis très confiant dans le leadership français en Europe après le Brexit, en raison de l'internalisation des débats européens, pas tellement sur la pertinence de la présidence du Conseil après le traité de Lisbonne. »

Cette tension entre un discours affirmé, une force de proposition reconnue et une occasion institutionnelle qui donne des moyens d'actions limités peut produire une contradiction politique majeure et ne manquera pas d'être exploitée par des forces divergentes par rapport au projet français qui pourrait souligner le décalage entre paroles et actes, entre ambitions et réalisations. Selon un ancien ministre, ce décalage est lié à un « problème de cognition politique de l'UE, notamment une inadéquation entre les attentes générées et les instruments pour y répondre et une construction en jeu à somme nulle de nombre de ses politiques (notamment son budget) ». C'est en ce sens qu'un autre haut fonctionnaire européen conseille à la France de revoir l'étendue de l'horizon d'attente de la PFUE avec une formule saisissante : « Under-promise, and over-achieve... » En Europe on fait souvent l'inverse. Une présidence est un moment important, mais il ne faut pas créer des attentes irréalistes. Une présidence n'a pas une énorme marge de manœuvre.

1.1. Pour une présidence à l'écoute et pragmatique

On retrouve cette interpellation à la sobriété, à la modestie, à plusieurs reprises avec un clivage grosso modo installé autour d'un axe opposant Nord-Est/Sud-Ouest. Ainsi, selon une personnalité néerlandaise, « les meilleures présidences de l'UE sont les plus modestes ». Elle ajoute également ceci : « Il existe une raison supplémentaire pour laquelle la France devrait se faire aussi petite et humble que possible : le Brexit. Depuis le Brexit, l'Allemagne et la France sont perçues comme plus dominantes qu'avant. Tant dans les petits pays qu'en Europe de l'Est, cela provoque aisément du ressentiment. » Peut-on toutefois dire que la dernière présidence allemande a été réellement modeste ? L'impression que l'on tire de cette série d'auditions est que la « modestie » est davantage associée à la capacité d'écoute ou d'intégration qu'à la teneur des propos tenus. La présidence allemande a réussi à être ambitieuse tout en parvenant à ne pas donner l'impression d'être dans une position de leadership politique, plutôt d'un ingénieur d'un consensus. D'où l'intérêt de créer des occasions pendant la PFUE et au-delà pour mettre autour de la table des personnalités scientifiques, politiques et intellectuelles de différentes nationalités.

En ce sens plusieurs analystes insistent sur la nécessité de placer la PFUE dans une séquence plus large, dans le cadre d'initiatives parallèles, en assumant pleinement la dimension géopolitique du contexte (on y reviendra plus en détail dans la section de cette analyse consacrée à l'axe puissance) : « la PFUE coïncide avec les conclusions de deux processus essentiels pour l'identité de l'Union : la Conférence sur l'avenir de l'Europe et la réflexion sur la boussole stratégique. Ces processus devraient fournir des orientations concernant la forme et la direction futures de l'UE, ainsi que la portée et l'ambition de sa politique de sécurité et de défense ». Toutefois l'articulation entre ces temporalités ne semble pas aller de soi, comme le souligne une autre personne auditionnée : « la conclusion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe tombant

pendant la même période que la présidentielle, elle risque de passer complètement inaperçue en France (ainsi que dans le reste de l'Union) ».

1.2. Un contexte particulier : PFUE et élection présidentielle française

Le calendrier électoral français est perçu par la plupart des contributeurs comme un « obstacle crucial à l'action », dans une double dimension. En amont car « la campagne électorale nationale sera le principal centre d'intérêt de M. Macron » ; en aval, car « le résultat des élections allemandes et la campagne présidentielle française pourraient considérablement impacter son bilan ». Une personnalité néerlandaise insiste sur la nécessité d'un changement de discours qui puisse devancer « les turbulences politiques » anticipées par la plupart des contributions : « La France ferait bien d'écouter les autres, tout en s'abstenant de prendre des mesures unilatérales, d'insister sur ses propres problèmes et d'éviter de faire de grandes déclarations. » La plupart des analystes prévoient que « la présidence française sera très étroitement liée à la politique intérieure de la France », en étant critiques sur les possibilités d'un impact continental « Je ne sais pas dans quelle mesure elle se répercutera sur les autres capitales et à Bruxelles. »

Plusieurs contributions insistent également sur la dimension concrète, temporelle, des limitations causées par le calendrier électoral français : « l'élection présidentielle de 2022 va limiter assez fortement la phase active » de la PFUE, selon un haut fonctionnaire européen qui reprend une idée exprimée par la plupart des contributeurs. Un autre haut fonctionnaire européen parle d'une « présidence française raccourcie ». Une idée qui présente un risque politique dans le contexte du moment particulier que traversera l'Europe. En particulier, dans la perspective allemande, on remarque que la coexistence de la PFUE et de la campagne électorale pose deux inquiétudes profondes. D'abord le risque de « faire des promesses qui ne seront pas tenues, avec la perte de contrôle du processus ». Par la suite le « risque d'une rhétorique trop ambitieuse qui pourrait avoir une incidence sur les situations internes des États membres ».

La plupart des contributions, qui considèrent que la présidence tournante reste un moment institutionnel pertinent, insistent sur le caractère historique de la période qui coïncide avec la PFUE. Une analyste polonaise considère que « ce n'est pas une période dans laquelle on peut "gaspiller" une présidence, car la présidence française intervient à un moment (potentiellement) historique pour l'Union ».

Faudrait-il chercher à découpler la campagne présidentielle de la PFUE ou en revanche jouer sur la continuité entre les deux séquences ? Les deux options semblent difficilement réconciliables : faut-il politiser le discours européen de la France pendant la PFUE pour conduire à des avancées ou à la sédimentation d'un nouveau consensus dont les termes seraient au moins en partie définis à Paris, ou plutôt faudrait-il essayer d'incarner le rôle de l'« honnête courtier » mis en avant par des contributions néerlandaises et allemandes ? Plusieurs personnes auditionnées n'ont pas de doute sur l'option qui sera choisie : « La France va mener une présidence énergique du Conseil de l'Union européenne. Non seulement le président Macron est le dirigeant dont l'agenda européen est le plus ambitieux, mais la Conférence sur l'avenir de l'Europe arrivera à son terme pendant la présidence et (surtout) l'élection présidentielle française aura également lieu. Le décor est donc joliment planté pour des enjeux élevés, et les incitations politiques sont fortes. »

1.3. Un moment critique pour reconfigurer les termes du débat européen ? Opportunités et risques d'un nouveau consensus initié par Paris

La PFUE aura lieu dans un « moment critique » selon le mot d'une personnalité grecque - critique, en grec, veut dire décisif, propice au jugement. Plusieurs éléments pourraient contribuer à la définition de cette « fenêtre d'opportunité » selon le mot d'un autre politologue de l'Europe orientale. Un analyste les énumère ainsi : « Le contexte politique qui attend l'UE au début de 2022 sera intéressant. L'Allemagne aura son premier chancelier de l'après-Merkel, la nouveauté de la présidence Biden se sera estompée et la France se dirigera elle-même vers l'élection présidentielle. »

On pourrait ajouter : la stabilisation possible du cycle politique ouvert par Mario Draghi et de la relation franco-italienne autour du traité du Quirinal. D'autres contributions ajoutent deux éléments : « D'importantes réunions internationales se sont tenues avant la présidence française (par exemple, la COP 26 en novembre 2021) et se tiendront peu après (par exemple, la 9e conférence de la BTWC qui se tiendra en août 2022) ». Selon une personnalité polonaise : « la présidence "forte" [de la France], à un moment où l'Europe devrait résumer toutes les réflexions post-Brexit et post-pan- démie » doit servir à la formalisation d'un « changement de paradigme au sein de l'UE [désormais] évident ».

Assistera-t-on pour autant à la constitution de ce que les personnes les plus favorables à l'intégration ont défini comme un « moment européen » ? Selon une personnalité allemande, par ailleurs critique sur plusieurs aspects, « la présidence française jouera un rôle clé, notamment parce que la France est un pays fondateur de l'UE, grand et puissant pays bien qu'il soit secoué politiquement ».

De fait on retrouve, dans au moins une dizaine de contributions, une structuration autour de quatre grandes problématiques mondiales face auxquelles pourrait se définir la légitimité de la construction européenne : inégalités, écologie, numérique, géopolitique.

Plusieurs contributeurs insistent sur les blocages mais voient également une fenêtre d'opportunité dans la définition d'un « nouveau consensus »² pendant la PFUE. Comme le pointe un ancien haut fonctionnaire européen, cette nouvelle dimension peut déboucher sur une nouvelle sédimentation des termes de référence du débat européen autour de trois axes : « la régulation à son échelle du capitalisme global, notamment en matière de fiscalité des entreprises et des très gros patrimoines; le poids géopolitique dans la stabilité du voisinage jusqu'au Sahel, et dans la rivalité USA- Chine ; le leadership effectif dans le réchauffement climatique et dans la préservation de la diversité des ressources». Selon un autre politologue qui suit la même grille d'analyse, il convient, « notamment dans le cadre de l'Europe à 27 », d'affronter d'abord les « thèmes où le consensus est plus facile à trouver », à savoir les « nouveaux défis technologiques, souveraineté numérique, croissance verte ».

2 — Ramona Bloj, Gilles Gressani, Mathéo Malik, « La doctrine Macron : une conversation avec le président français », Le Grand Continent, 16 novembre 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>.

Toutefois, comme le soutient un politologue d'Europe orientale, « il faudra qu'au-delà des éléments strictement liés au terme du débat la France parvienne à assumer un leadership efficace, empathique, pragmatique et sobre au sein de l'UE 27 », en étant en mesure de « démentir la caricature qui la guette : il faudra privilégier la qualité des projets sur la quantité, valoriser le réalisme et le pragmatisme face aux considérations théoriques ou idéologiques et surtout soigner autant la méthode que le fond ». D'une manière plus concrète, selon une autre politiste d'Europe orientale, dans la temporalité de la PFUE, « des décisions importantes au niveau européen devront être prises, concernant entre autres le retour des règles budgétaires ». Plusieurs contributions partagent cet avis et s'attendent à ce que la PFUE soit à l'origine d'une avancée importante sur les règles budgétaires. Selon un économiste inscrit dans le débat allemand, il s'agit du « seul sujet sur lequel la France, si elle le souhaite, peut faire bouger le débat européen ». Selon un politiste italien, il faut intégrer et articuler à cette réflexion dès la PFUE « la révision du pacte de stabilité et de croissance et la formation d'une politique étrangère et de sécurité unique (et non commune) de l'UE » afin que l'UE puisse sur le moyen terme « acquérir une souveraineté fiscale et sécuritaire (limitée). Elle devrait aussi avoir son propre budget (limité) soutenu par des ressources propres et devrait acquérir sa propre capacité de défense et de sécurité (limitée) ».

Une croyance de fond semble se détacher : il semble que la plupart des contributions favorables au leadership français s'attendent à ce que ce moment contribue à la redéfinition des principaux termes du débat politique et institutionnel européen de l'après-Covid, une sorte d'aggiornamento réaliste « des quatre grands discours européens de la première année de la présidence Macron » afin « de réaffirmer l'ambition française d'une Europe qui doit se penser comme sujet politique à l'intérieur comme à l'international ». Pour reprendre une formule brillante, il s'agit de faire « plus de Robert Schuman, moins de Victor Hugo », en troquant « l'image d'un visionnaire rêveur pour celle d'un fondateur pragmatique ». Une contribution du nord de l'Europe place cette demande au niveau des États membres qui « doivent trouver un consensus sur la manière de rendre l'UE plus résiliente (sécurité sanitaire, résilience économique et consolidation de la libre-circulation) ».

Toutefois, à côté de ces éléments positifs qui insistent sur le rôle moteur de la France comme force de proposition, il est possible de déceler un mouvement contraire qui conduit à mettre en avant un point d'attention. Le rôle proactif de la France et du président de la République est reconnu par l'ensemble des contributeurs, mais il peut faire l'objet de critiques et provoquer des blocages. Le risque existe que la France, par sa position surplombante, puisse engendrer du « ressentiment », selon la formule d'une personnalité néerlandaise, en alimentant, comme le soutient un politologue de l'Europe orientale : « le scepticisme au sujet de la capacité d'Emmanuel Macron à passer d'un activisme européen à un principe de réalisations concrètes ».

La composition de la liste d'experts impliqués et la nature de l'exercice ont sans doute conduit à une sous-représentation de cette tendance qui émerge cependant, sans surprise, surtout dans les pays baltes, en Scandinavie et aux Pays-Bas. Une analyste influente par exemple voit « des attitudes controversées à l'égard de plusieurs propositions françaises récentes dans d'autres États membres ». Au fond, elle explique que « la question délicate est de savoir dans quelle mesure la France peut modifier sa propre ambition, construire un consensus et façonner ses idées de manière à ce que les autres pays suivent

». On retrouve à plusieurs reprises une idée similaire. Un autre spécialiste de l'Europe du Nord insiste sur la nécessité d'articuler l'intérêt français avec l'intérêt européen : « la France s'étant imposée comme le principal État membre à s'efforcer de réaliser des réformes majeures de l'UE, elle est bien placée pour jouer un rôle moteur pendant sa présidence du Conseil. Elle devrait utiliser la présidence pour convaincre les autres que les réformes servent d'abord et avant tout un intérêt européen, surtout dans le contexte de l'élection présidentielle française qui approche ». Une analyste des pays baltes met en avant cette critique d'une manière plus explicite : « Ce qui me préoccupe, c'est une situation où la France serait trop énergique avec ses objectifs d'autonomie stratégique et son attitude de "faire ce qu'il faut", et où elle finirait par s'aliéner les États membres, qui ont une vision différente de la sienne. » La question, posée d'une manière indirecte par d'autres contributions, est de savoir si la France croit véritablement « au projet et aux institutions européennes » : la PFUE devient donc un test grandeur nature pour « amener la France à se situer plus clairement dans l'UE, en croyant davantage au projet et aux institutions. Mais toujours avec la capacité de penser grand, et de penser global, en se concentrant sur des questions qui sont suffisamment grandes pour engager les citoyens et pour attirer des partenaires au niveau mondial ».

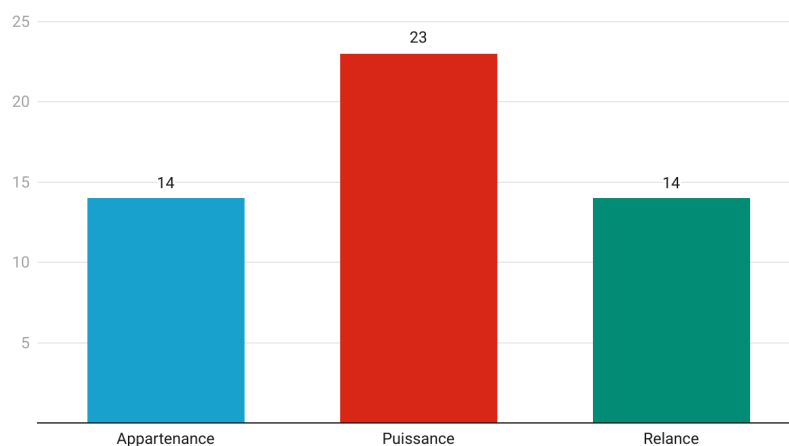
2. Les piliers d'un consensus européen

Parmi les divers témoignages recueillis, il est possible d'imaginer plusieurs sources de consensus, notamment autour d'un développement de la puissance européenne et du sentiment d'appartenance fondé sur la démocratie, la solidarité et la culture.

2.1. La « demande géopolitique » : une convergence forte sur les questions de puissance

Comme on le voit dans la figure ci-dessous, qui propose une synthèse quantitative de la compréhension implicite du terme « avancées positives » qui a structuré le questionnement des différentes auditions et contributions, la puissance est l'axe du triptyque PFUE qui rencontre le plus d'intérêt et d'adhésions. En effet, 23/34 contributions attribuent un sens implicite à « avancées positives » à partir de la notion de « Puissance » (connotations : autonomie stratégique, souveraineté, géopolitique) soit presque deux fois plus que « Relance » et « Appartenance » (14/34 chacun).

Figure 1 - Perception de la notion de progrès



Note de lecture : 14 contributeurs lient le progrès à la mise en oeuvre d'une politique relative à l'appartenance au sein de l'UE.

Source : Gilles GRESSANI, Synthèse de 34 auditions semi-directionnelles faites en juin 2021

Ce soutien au volet plus géopolitique de la PFUE est large, hétérogène et dépasse les centres d'intérêts, l'identification régionale ou le domaine de spécialité des contributeurs.

On croit pouvoir reconnaître une véritable influence du discours français autour de la notion d'« Europe puissance »³, ainsi qu'une évolution réelle de « la demande géopolitique » à partir du constat partagé d'un changement de paradigme : « nous sommes entrés dans une ère de pur réalisme » selon la formule mise en avant par une universitaire travaillant dans un domaine tout à fait tangent à la géopolitique.

Est-ce la preuve qu'au moins sur certains sujets l'hégémonie sur les termes du discours mérite d'être poursuivie et qu'un certain anti-intellectualisme peut devenir également une source de blocages dans des périodes de transformations profondes ? Une personnalité influente dans l'espace des think tank bruxellois l'exprime d'une manière très claire : « Mon attente par rapport à la présidence française est de nature géopolitique : la France étant un des États membres possédant une politique étrangère musclée, j'espère que cette présidence fera avancer l'Union européenne sur des dossiers, des initiatives, mais aussi sur l'attitude envers la diplomatie à 27 qui renforceront son statut d'acteur géopolitique... J'espère notamment que la France lancera un débat sur les prises de décision au Conseil en matière de politique étrangère, pour trouver une alternative à l'état actuel des choses. »

Cette évolution discursive mérite d'être étudiée, car elle peut être un pivot pour l'euro-péanisation de la stratégie continentale de la PFUE. De fait, même les personnes les plus critiques sur les possibilités d'imposer un calendrier particulièrement proactif à la PFUE voient dans les avancées géopolitiques, et plus généralement dans le volet puissance, une perspective extrêmement fructueuse : « Après des années d'improvisation dans des situations de crise, nous devrions maintenant développer une méthode et un processus. La France est bien placée pour cela. À condition qu'elle apaise les craintes de certains partenaires qu'elle veuille affaiblir l'OTAN ou pousser au protectionnisme. Il est important d'élaborer un programme positif : comment renforcer notre capacité d'action et comment ne pas être trop dépendants. »

Selon une contribution, le volet puissance peut contribuer à composer « un agenda positif » comprenant « un engagement plus fort en faveur des opérations militaires de l'UE et une articulation concrète de l'autonomie stratégique. Le Fonds européen de défense sera également en pleine action, de sorte que des décisions audacieuses sur les principales capacités de défense stratégique devront être prises. Un plus grand sérieux en matière de protection des biens communs mondiaux tels que les espaces maritime, aérien, spatial et cyber sera également un signe essentiel de progrès. À cet égard, il sera possible de voir au début de 2022 si le concept de présence maritime coordonnée peut être reproduit dans la région indo-pacifique. Le lancement d'une stratégie européenne de défense spatiale serait une bonne nouvelle, tout comme le développement de la préparation de l'UE à l'assistance mutuelle et à la solidarité ». Sur ce point, une personnalité d'Europe orientale considère que « le plan d'action sur l'espace et les industries de la défense » peut devenir un point central pour coordonner les synergies entre les composantes d'un écosystème essentiel pour l'autonomie stratégique européenne ». D'une manière plus concrète, pour une autre analyste, la PFUE devrait s'engager « en matière de défense, dans la poursuite de l'opérationnalisation et de la clarification des clauses d'assistance mutuelle (article 42.7 TUE) et de solidarité (222 TFUE), éléments du panier de résilience de la boussole, qui pourrait être un domaine dans lequel des progrès sont réalisés, la France ayant été le seul État membre à activer l'article 42.7 jusqu'à présent ».

3 — Gilles Gressani, Sébastien Lumet, « L'Europe puissance », une conversation avec Clément Beaune, Le Grand Continent, 12 mars 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/12/03/conversation-avec-clement-beaune/>.

Plusieurs personnalités d'Europe du Nord insistent sur l'importance de la dimension culturelle dans la construction d'une défense commune : « On peut s'attendre à ce que la France cherche à renforcer l'UE en tant qu'acteur mondial. Pour ce faire, il faudra poursuivre les efforts visant à créer une culture stratégique commune », tout en insistant sur des éléments liés à l'effet Bruxelles, en « améliorant la capacité de l'UE à façonner et à renforcer les normes mondiales, que ce soit dans le domaine du commerce, du climat ou (ce qui est plus difficile pour l'UE) de la sécurité. » Cet avis est partagé par une personnalité polonaise : « L'UE doit apprendre à marcher. Une approche globale couvrant la politique, l'économie et la sécurité est nécessaire pour devenir un acteur international efficace. L'Union doit définir clairement ses objectifs et les valeurs qu'elle est prête à défendre. »

La définition de ces valeurs est, bien entendu, en partie ouverte et fait débat - elle présente un aspect étroitement lié à l'appartenance et à la géopolitique interne de l'Union avec le cas représenté par exemple par l'action politique de Viktor Orbán. Selon une responsable, « la présidence française pourrait renforcer l'approche fondée sur les valeurs dans les ambitions géopolitiques de l'UE. Elle pourrait relancer le partenariat de l'UE avec le voisinage sud et la région du Sahel, et renforcerait l'approche de l'Europe dans son ensemble pour un système de coopération au développement basé sur des compétences partagées avec les organisations des États membres de l'UE ». Les contributions des personnalités les plus engagées mettent en avant la nécessaire réarticulation de la puissance avec les droits humains : « De mon point de vue, venant de la communauté des droits de l'homme, le progrès positif serait illustré par la capacité de l'UE à promouvoir et à protéger les droits de l'homme, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. »

Au-delà du débat interne, la PFUE peut-elle fournir le cadre pour avancer des idées de réforme du multilatéralisme? Plusieurs analystes sont positifs : « En tant que seul membre de l'UE disposant d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, la France dispose de l'influence diplomatique nécessaire pour faire avancer le programme de la Commission visant à s'engager dans la réforme du multilatéralisme. » Une universitaire non spécialiste des questions géopolitiques offre à ce propos une lecture intéressante de ce nouveau multilatéralisme vu de l'histoire de l'Europe orientale : « Ce que nos dirigeants, aidés par nous, devraient faire, c'est identifier comment reproduire la stratégie réussie qui a conduit le monde communiste à la faillite et à quelques réformes dans les années 80, un changement majeur par rapport à la situation actuelle où la Russie et la Chine abusent avec succès des institutions de la mondialisation pour affaiblir l'Occident. »

Bien entendu, l'adhésion aux avancées abstraites dans le domaine géopolitique reste confrontée à plusieurs points concrets, les deux principaux, les plus délicats, semblent représentés par la relation atlantique et par l'OTAN. Selon un politologue d'Europe orientale, « la vision française de l'“autonomie stratégique” gagnait des adeptes sous Trump, mais avec Biden la majorité des Européens font semblant de croire que la parenthèse est refermée ». Face à cet écueil, selon une personnalité allemande, il convient de formuler des réponses concrètes, en insistant sur la nécessité de renforcer la politique de sécurité et de défense commune « d'une manière complémentaire à l'OTAN (à partir de l'interopérabilité, un seul ensemble de forces) et sur la possibilité d'œuvrer en faveur de décisions majoritaires dans le cadre de la PESC ». Sans surprise particulière, le rôle de l'OTAN est aussi au cœur des préoccupations des contributeurs des pays au Nord ou à l'est de la France (Luxembourg, Finlande, Lettonie, Roumanie), avec les États-Unis, en fonction de la définition des rapports géopolitiques avec la Russie et avec la Chine. En ce sens, on remarque une convergence entre les positions des personnalités autrichiennes et allemandes auditionnées.

De fait les questions de la souveraineté européenne, de la géopolitique ou de la place de l'Union dans le monde ont fait des pas en avant considérables depuis 2017 - des longues séquences (l'expérience de la présidence Trump), des chocs (le dernier en date : le retrait de Kaboul) ont contribué à créer un contexte qui contribue à valider le diagnostic français. Dans ce contexte, d'où viennent les blocages ? Il y a un problème dans certains pays qui pourrait être résumé par une formule : « C'est vrai, le diagnostic français est le bon, pas le médecin. » Dès lors, pour avancer on peut identifier trois pistes pour progresser. Si le diagnostic est aujourd'hui de plus en plus partagé, il faut partager également la fonction du médecin : en acceptant de mettre en avant la capacité d'écoute de la France pour d'autres propositions, le travail bilatéral accompli ainsi que l'écoute des initiatives bilatérales des autres, en entremêlant le symbolique avec des mesures concrètes et visibles. Il convient également de poser le diagnostic plus en profondeur, en avançant sur l'analyse stratégique à l'échelle continentale. L'importance d'une perspective homologue des crises hétérogènes qui nous concernent est donc un élément crucial qui mériterait d'être affronté avec la question de l'appartenance. En ce sens, le débat sur l'autonomie stratégique, en l'état, continue à présenter une limite structurelle : il est difficile de concevoir une autonomie stratégique qui ne s'accompagne pas de la construction d'un espace de débat autonome.

2.2. La question de l'appartenance : démocratie, solidarité et culture

Selon plusieurs personnalités interrogées, notamment à l'est de la France, le volet appartenance doit être considéré comme l'axe prioritaire de la PFUE : « En effet, si le sentiment d'appartenance à un "projet européen" n'est pas renforcé, le soutien public aux deux autres ambitions ne sera pas au rendez-vous. » La crise de la confiance dans les institutions communautaires - qui mérite d'être comprise en articulation avec la crise des institutions politiques nationales - « peut être attribuée en partie aux échecs (ou aux incohérences) du déploiement des vaccins par l'UE, ainsi qu'à une "fatigue pandémique" généralisée et à ses effets économiques et sociaux importants. Mais beaucoup de cela a également à voir avec la pauvreté (extrême) de la communication sur les actions entreprises par l'UE (et ce sur quoi elle peut en effet être blâmée). Les douze prochains mois seront essentiels si l'on veut inverser cette perte de confiance ». La PFUE peut se saisir de cette question en articulant l'aspect plus fortement lié à la communication des moyens de la relance européenne et la construction d'une culture stratégique commune.

La plus optimiste parmi toutes les personnes auditionnées considère que la France pourrait pleinement profiter de la PFUE pour se concentrer sur l'axe « appartenance » en menant des actions structurées autour d'un nouveau « rôle de la culture », « capable de tirer les débats européens de leur ennui mortifère » en réalisant un nouveau dispositif de communication, en suivant le cadre défini par l'essayiste italien Giuliano da Empoli, repris également dans les travaux du Comité dans la troisième partie du rapport : « Après avoir joué un rôle décisif dans le lancement du Plan de relance européen, je pense que la France sera, dans les six mois de sa présidence, dans une position idéale pour produire le Plan de relance culturel dont le projet européen a besoin pour gagner les cœurs et les esprits des citoyens de l'Union ». Parmi les axes qu'il propose : « 1) un réseau de cafés européens ; 2) un projet calqué sur le Writer's Project de Franklin Roosevelt, qui permette à des écrivains, aussi bien qu'à des artistes, musiciens, réalisateurs et vidéastes de créer un grand autoportrait collectif de l'Europe d'aujourd'hui ; 3) La création d'une "fabrique de mèmes" »⁴.

Dans la plupart des contributions qui traitent spécifiquement de l'appartenance, un

4 — Giuliano da Empoli, « Sept idées pour un Plan de relance culturel de l'Union », Paris-Bruxelles, Groupe d'études géopolitiques, juillet 2020, <https://geopolitique.eu/2020/07/06/sept-idees-pour-un-plan-de-relance-culturel-de-lunion/>.

entrecroisement entre plusieurs dimensions peut être souligné : la communication, la culture, les valeurs, des éléments liés au style de vie, des représentations géopolitiques. La question se pose : y a-t-il un concept susceptible d'intégrer ces différentes dimensions ? Une personne auditionnée met en avant la notion de solidarité qui permettrait d'envisager d'une manière concrète l'articulation entre des investissements « dans les infrastructures européennes », la lutte contre le chômage des jeunes, le Green Deal et la digitalisation, en évoquant à la fois les dimensions économique et sociale, la sécurité collective et l'appartenance.

Plusieurs contributions se concentrent sur un aspect clivant : le sujet de l'appartenance au projet européen pose question et se politise. Selon un politologue d'Europe centrale, il faudrait que la PFUE parvienne à « poser le problème de la dérive “illibérale” au sein de l'UE en évitant la posture et une cassure Est/Ouest sur les valeurs ». En effet, « pendant une décennie l'UE a été “laxiste” sur le libéralisme politique, l'indépendance de la justice et des médias. Se mobilisera-t-elle sur le libéralisme sociétal ? » Comme le soutient la directrice d'une ONG : « la PFUE pourrait encourager une plus grande coordination de l'UE (et une voix plus forte) pour contrer les actions des gouvernements autoritaires en matière de politique numérique dans les différents forums internationaux ». Selon une personnalité néerlandaise, il faut « commencer par l'UE elle-même. Je ne m'attends pas à ce que la présidence slovène prenne des initiatives dans ce domaine, mais le roi sera nu dans l'UE si nous ne sommes pas capables de faire le ménage chez nous en arrêtant des gens comme Viktor Orbán ».

Les personnes qui soutiennent plus d'intégration ont toutes défendu l'idée de l'appartenance comme une source de démocratisation communautaire : « si l'on vise une démocratisation de l'Europe, comme dans toute démocratie, l'UE (ou l'Europe) devrait comme condition nécessaire - bien que non suffisante - assurer l'égalité de tous les citoyens européens devant la loi, mais aussi dans les domaines que Pierre Rosanvallon a appelé le “sacre du citoyen” : le vote, l'accès au social et l'impôt » - « Sans cela, Madame Von der Leyen ne consulte pas de véritables citoyens européens, mais - de fait - des Portugais, des Français, des Slovaques, des Irlandais, etc. ». On peut ajouter une dimension de moyen long terme : « La loi électorale européenne (au centre des réformes institutionnelles justifiant le lancement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe) est actuellement débattue et sera votée à l'automne, avant d'être ratifiée par les 27 (la fois dernière elle ne l'a pas été) : il n'y a toujours pas de majorité pour les listes transnationales et le débat public à ce sujet est absent. »

On observe aujourd'hui un fort niveau de soutien aux questions sur le principe de l'intégration européenne, en décalage avec les réponses aux questions relatives au quotidien et à la projection dans un avenir proche. La PFUE peut être le moment où engager d'une manière plus intense la nécessité de mener une réflexion sur les sources de légitimité du projet européen, en identifiant des éléments qui devraient être traités au niveau européen et qui ne le sont pas. L'un des legs de longue durée de la PFUE pourrait être sa capacité à structurer une séquence où faire émerger dans l'après-Covid des sujets politiques cruciaux (numérique, social, écologie, géopolitique) « au-delà des enceintes nationales pour construire un consensus et un récit commun qui permettrait de combler le fossé entre l'adhésion de principe et les attentes à l'égard des institutions ».

Liste des membres du Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE¹

- **Thierry CHOPIN**, professeur de science politique à l'Université catholique de Lille (ESPOL), conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors. Président du Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE
- **Salomé BERLIOUX**, directrice générale de l'association Chemins d'avenirs.
- **Julien DAMON**, enseignant à HEC et à Sciences Po, conseiller scientifique à l'École nationale supérieure de sécurité sociale.
- **Michel FOUCHER**, géographe et ancien diplomate, titulaire de la chaire de géopolitique appliquée, Fondation de la Maison des sciences de l'homme.
- **Gilles GRESSANI**, président du Groupe d'études géopolitiques et directeur de la revue Le Grand Continent.
- **Isabell HOFFMANN**, directrice du programme « L'avenir de l'Europe » à la Fondation Bertelsmann, Berlin, fondatrice du projet EUpinions.
- **Jean-François JAMET**, conseiller du directoire de la Banque centrale européenne, Francfort.
- **Dominique SCHNAPPER**, sociologue, directrice d'études à l'EHESS, ancienne membre du Conseil constitutionnel.
- **Daniela SCHWARZER**, directrice exécutive pour l'Europe et l'Eurasie de l'Open Society Foundation, professeur à la Freie Universität, Berlin.
- **Thomas SERRIER**, professeur des universités, université de Lille, Histoire allemande contemporaine, CNRS - Institut de Recherches Historiques du Septentrion.
- **Natacha VALLA**, économiste, doyenne de l'École du management et de l'innovation de Sciences Po.
- **Tara VARMA**, directrice du bureau de European Council on Foreign Relations à Paris.

5 – Les membres du Comité de réflexion et de propositions pour la PFUE ont participé à cette mission à titre personnel et leurs contributions comme leurs propos n'engagent pas les institutions pour lesquelles ils travaillent.

Liste des auditions et contributions

Sébastien ABIS, directeur général du Club Demeter.
Karim AMELLAL, ambassadeur pour la Méditerranée.
Alberto ALEMANNI, professeur de droit, titulaire de la chaire en droit de l'Union européenne, HEC.
Yves BERTONCINI, président du Mouvement européen - France.
Luiza BIALASIEWICZ, géographe politique, professeure de gouvernance européenne, université d'Amsterdam.
Ramona BLOJ, responsable des études, Fondation Robert-Schuman, membre du Groupe d'études géopolitiques.
Luis BOUZA GARCIA, professeur de science politique à la Universidad Autónoma de Madrid.
Jim CLOOS, directeur général adjoint de la politique générale et institutionnelle, secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.
Giuliano DA EMPOLI, président du think tank Volta.
Caroline DE GRUYTER, correspondante Europe pour le journal néerlandais NRC Handelsblad.
Pierre DEFRAIGNE, directeur exécutif du Centre Madariaga, Collège d'Europe.
Loïc DELHUVENNE, directeur de l'Eurométropole Lille - Kortrijk - Tournai.
Claire DEMESMAY, directrice du bureau de formation interculturelle à l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), chercheuse associée au Centre Marc-Bloch à Berlin.
Anna DIAMANTOPOULOU, ancienne commissaire européenne à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Insertion.
Hans DIETMAR SCHWEISQUT, diplomate, secrétaire général du Centre franco- autrichien pour le rapprochement en Europe.
Sorin DUCARU, directeur, European Union Satellite Center CFSP/CSDP.
Marc-Antoine EYL-MAZZEGA, directeur du centre Énergie et climat de l'IFRI.
Sergio FABBRINI, Doyen du département de science politique de Luiss School of Government (Rome).
Daniel FIOTT, Security and Defence Editor, EUISS.
Florence GAUB, directrice adjointe, EUISS.
Thomas GOMART, directeur de l'IFRI.
Ulrike GUÉROT, fondatrice et directrice, European Democracy Lab, professeur, Danube University Krems.
Juha JOKELA, directeur du programme UE - Institut finlandais des affaires internationales.
Lea KASPAR, directrice exécutive, Global Partners Digital.
Piret KUUSIK, chercheuse à l'Eesti Välispoliitika Instituut (Institut de politique étrangère estonien).
Pascal LAMY, ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, ancien commissaire européen.

Elena LAZAROU, cheffe de l'unité Politiques extérieures, EPRS.
Gustav LINDSTROM, directeur, EUISS.
Lukas MACEK, directeur, campus de Dijon de Sciences Po Paris.
Miguel MADURO, professeur, European University Institute, ancien ministre pour le développement régional.
Isabelle MARCHAIS, chercheuse associée « santé » à l'Institut Jacques Delors.
Carole MATHIEU, responsable des politiques européennes au Centre Énergie et climat de l'IFRI.
Pierre MIREL, ancien directeur à la Commission européenne (DG Elargissement).
Alina MUNGIU-PIPPIDI, titulaire de la chaire d'études sur la démocratie, Hertie School of Governance.
Hanna OJANEN, professeure, université de la défense nationale de Finlande.
Žaneta OZOLINA, professeure, université de Lettonie, ancienne directrice, Latvian Centre for Human Rights.
George PAGOULATOS, professeur L'université d'économie et de commerce d'Athènes (AUEB).
Yves PASCOUAT, fondateur et directeur de European Migration Law.
Thomas PELLERIN-CARLIN, directeur du Jacques Delors Energy Centre.
Jean PEYRONY, directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière.
Kati PIRI, membre du Parlement, ancienne membre du Parlement européen.
Geneviève PONS, directrice générale d'Europe Jacques Delors, Bruxelles.
Xavier PRATS-MONNÉ, ancien directeur général à la Commission européenne
Marek PRAWDA, ancien ambassadeur polonais auprès de l'Union européenne.
Kristi RAIK, directrice, Eesti Välispoliitika Instituut, Centre international pour la défense et la sécurité.
Elie RENARD, directeur adjoint de l'École nationale de la magistrature.
Jacques RUPNIK, politologue, ancien directeur de recherche au CERI Sciences Po, conseiller de l'ancien président de la République tchèque Vaclav Havel.
Klaus SCHARIOTH, doyen Mercator Fellowship on International Affairs, ancien ambassadeur d'Allemagne aux États-Unis.
Anna TERRÒN I CUSI, directrice, International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies.
Loukas TSOUKALIS, professeur, University of Athens, président, ELIAMEP.
Shahin VALLÉE, directeur du programme de géoéconomie à la DGAP (Berlin).
Théo VERDIER, expert associé à la Fondation Jean-Jaurès, vice-président du Mouvement européen-France.