

Input du cep *Hors-série*

L'Europe à la veille des élections : agenda 2024-2029

10 avril 2024

Liberté ou servitude - L'Europe face à son destin

Pourquoi l'UE a besoin d'une nouvelle souveraineté et, pour ce faire, d'une nouvelle conception d'elle-même ?

Henning Vöpel



- ▶ L'UE doit faire face à des années fatidiques. Sa souveraineté géostratégique s'affaiblit au moment même où elle est confrontée à des menaces extérieures pour la liberté et la paix, mais aussi à des risques internes pour sa stabilité et son unité. De plus, sa position géoéconomique dans l'économie mondiale s'affaiblit pendant que les marchés mondiaux et les chaînes d'approvisionnement se réorganisent sur le plan technologique.
- ▶ La réorganisation géopolitique et la prochaine révolution industrielle menacent la souveraineté et la compétitivité de l'UE. L'UE doit réduire de manière ciblée son déficit de puissance et de stratégie afin d'être à la hauteur des défis. Dans le contexte actuel de redistribution mondiale du pouvoir et de la prospérité, sa trajectoire actuelle tend à affaiblir sa propre position plutôt qu'à la renforcer.
- ▶ L'UE n'est pas préparée politiquement, institutionnellement et mentalement, de par son modèle et sa gouvernance, à faire face aux menaces et aux circonstances actuelles. Le changement d'époque exige donc de l'UE qu'elle déplace son paradigme d'une forte orientation réglementaire interne vers une perspective de politique économique extérieure et de sécurité, afin de renforcer sa souveraineté géostratégique et sa position de négociation géoéconomique. Compte tenu de la forte instabilité géopolitique et de la disruption technologique, le facteur temps est crucial. Pour être plus rapide, l'UE doit définir davantage de priorités (au lieu de tout faire en même temps) et développer de nouveaux moyens d'action (au lieu de les restreindre elle-même par la réglementation).
- ▶ En tant que dernière source de souveraineté, l'UE doit restaurer sa capacité de défense, retrouver son leadership technologique et accroître sa capacité stratégique. Pour cela, les bases contractuelles doivent être et créer des conditions institutionnelles. Sous la pression du changement d'époque, l'UE est sur le point de franchir la prochaine étape de son évolution.

Préambule

L'Europe traverse une période de bouleversements historiques, de menaces intérieures et extérieures pour la paix et la liberté, de grandes opportunités mais aussi de risques liés aux nouvelles technologies et aux conséquences du changement climatique pour la prospérité et la justice. L'Europe d'aujourd'hui est le résultat de son histoire mouvementée, de ses expériences et des leçons qu'elle a tirées de ses réalisations scientifiques et culturelles, de ses acquis de civilisation, mais aussi de la guerre, de la souffrance et des crises. L'héritage du passé est aussi une promesse pour l'avenir : la dignité et la liberté de l'homme sont inviolables. Aujourd'hui, face aux grands bouleversements qui décideront du sort et de l'avenir de l'Europe, la question se pose à nouveau de savoir quelles réponses l'Europe peut apporter aux crises du présent et aux défis de l'avenir, si elle peut protéger la liberté et la paix, défendre sa souveraineté et sa sécurité, accroître la prospérité et la justice.

Avec cette série d'articles, le cep souhaite attirer l'attention sur les thèmes et les développements urgents qui, au-delà du quotidien politique et réglementaire, auront une importance décisive pour l'UE, avant les élections européennes importantes et déterminantes. Nous souhaitons soulever les questions les plus cruciales, éclairer leur contexte stratégique et esquisser des réponses politiques.

Table des matières

1	Pourquoi le changement d'époque géopolitique est aussi une crise de l'ordre européen.....	4
1.1	Un changement d'époque : Vers la fin ou le début d'une ère européenne ?.....	4
1.2	La triple menace qui pèse sur l'ordre économique et social européen	5
1.3	Pourquoi la réorganisation géopolitique et la prochaine révolution industrielle menacent la souveraineté et la compétitivité de l'UE	6
2	Pourquoi le déficit stratégique structurel de l'UE menace sa souveraineté géopolitique.....	7
2.1	Le jeu stratégique de la géopolitique : gagnant-gagnant ou perdant-perdant ?.....	7
2.2	La souveraineté et la compétitivité de l'UE sont faibles	8
2.3	Être champion du monde de la réglementation ne suffit pas	9
3	Pourquoi seul un changement de paradigme de l'UE peut transformer les défis mondiaux en opportunités européennes	9
3.1	L'UE a besoin de nouvelles dimensions et qualités de capacité d'action	11
3.2	Un changement d'époque implique un changement de mentalité : pourquoi l'UE doit changer de paradigme.....	11

Table des illustrations

Tab. 1 :	Le triangle de la souveraineté	6
Tab. 2 :	Coopération vs confrontation	7
Tab. 3 :	Profil stratégique SWOT de l'UE	8
Tab. 4 :	Le triangle du désordre mondial	10

Liste des tableaux

Tab. 5 :	Matrice stratégique pour l'UE	10
----------	-------------------------------------	----

1 Pourquoi le changement d'époque géopolitique est aussi une crise de l'ordre européen

Nous vivons actuellement un changement d'époque. La guerre est de retour en Europe, les chaînes d'approvisionnement mondiales se retrouvent soudainement exposées à des risques considérables, l'intelligence artificielle et les données créent de nouvelles opportunités, mais aussi des risques de dépendance, le changement climatique n'est pas un problème lointain pour les générations futures, mais se produit ici et maintenant. L'accélération disruptive et l'aggravation mutuelle de ces évolutions ont créé des points de basculement : il reste certaines fenêtres de temps pour façonner soi-même activement l'avenir avant que des dynamiques irréversibles, voire incontrôlables, ne se mettent en place. Une époque différente se profile. Elle se caractérise par deux aspects : un changement d'état et une transition d'un état à l'autre. Cette transition est parfois appelée « liminalité », c'est-à-dire une zone frontière entre un présent qui ne fonctionne plus et un avenir encore incertain. Un changement d'époque est donc un processus fondamental qui, outre les processus purement politiques et économiques, englobe également les processus institutionnels et culturels. On ne peut pas influencer ce qui nous arrive, mais on peut décider de la manière dont on y réagit. Mais pour cela, il faut créer des infrastructures et des institutions, développer des compétences et changer les mentalités.

L'accumulation des crises (« polycrise ») n'est cependant pas un hasard, mais l'expression et la conséquence d'une désintégration simultanée des ordres. L'instabilité structurelle génère une forte propension aux crises, tandis que la perte de confiance dans les institutions, notamment dans les démocraties, apparaît comme un indicateur d'une crise profonde de l'ordre en place. Les ordres sont des constructions (auxiliaires) de la réalité. Les règles et les institutions qui les représentent doivent aider à imposer des valeurs et des intérêts, à permettre la coordination et la coopération et à gérer les risques et les conflits. Lorsque les ordres se désagrègent, ils perdent automatiquement leur capacité à assurer la stabilité et la sécurité. Une simple gestion politique des crises ne suffit plus, il s'agit de créer de nouveaux ordres. Le premier constat important dans un changement d'époque qui consiste en des bouleversements paradigmatiques est de le comprendre comme une crise fondamentale de l'ordre, car ce n'est qu'alors que l'on peut en tirer les bonnes conclusions (politiques) et institutionnelles.

1.1 Un changement d'époque : Vers la fin ou le début d'une ère européenne ?

Le changement d'époque n'arrive pas sans avertissement pour l'Europe, il a en fait déjà commencé en 2016 et ses causes remontent peut-être même à 1989, lorsque la division de l'Europe entre l'Est et l'Ouest a pris fin, et même l'histoire elle-même, selon le politologue américain Francis Fukuyama, a connu une fin - très provisoire, comme nous le savons aujourd'hui. Pour l'Europe, ce fut d'abord le début d'une période extraordinairement stable sur le plan politique et prospère sur le plan économique : la Chine assurait une demande d'exportations européennes qui ne tarissait jamais et, en même temps, une offre avantageuse de prestations intermédiaires - les *termes de l'échange* ne pouvaient pas être meilleurs, accompagnés d'une dévaluation artificielle du renminbi et d'une longue phase de taux d'inflation faibles en raison de l'offre. Les États-Unis garantissaient en outre la sécurité, notamment dans un ordre de sécurité global qui correspondait à ses propres valeurs et dans lequel les États-Unis assumaient en même temps la réflexion stratégique pour l'UE. En outre, l'approvisionnement en énergie était garanti et, de manière générale, le risque que quelque chose puisse un jour ne plus exister avait presque totalement disparu de la conscience des sociétés

européennes. En conséquence, elle a cumulé dans ce sentiment d'invulnérabilité trompeur, car trop confortable, un déficit stratégique qui apparaît aujourd'hui, dans des conditions totalement différentes. Au XXI^e siècle, il ne s'agit rien de moins que de l'affirmation de l'Europe, déclarait le chancelier allemand Helmut Schmidt de son vivant, en faisant référence à la montée en puissance de la Chine et à la diminution de l'importance de l'Europe dans le monde par rapport à la population mondiale et à la performance économique mondiale. Il a également appelé au réalisme quant à la capacité de l'Europe à convaincre le monde de ses valeurs.

Pendant ce temps, l'histoire est revenue depuis longtemps sur la scène politique mondiale. Les crises et les conflits actuels ne disparaîtront pas simplement tant qu'un nouvel ordre, dont personne ne sait aujourd'hui à quoi il ressemblera exactement, n'existera pas. Des analyses comme celles de Charles Kindleberger montrent que cette phase de transition d'un ordre finissant vers un nouvel ordre est un processus de longue durée, nécessairement désordonné, pas toujours mais souvent accompagné de conflits militaires, ce qui est aujourd'hui connu sous le nom de piège de Thucydide. L'instabilité résulte du vide de règles et d'institutions. L'historien de Princeton Harold James considère par conséquent que le plus grand danger actuel est que les choses « suivent leur cours », c'est-à-dire que des dynamiques pourraient se créer par hasard et décider de la suite de l'histoire tout en étant difficilement contrôlables. Yuval Harari a par ailleurs exprimé dans une interview la thèse selon laquelle la Troisième Guerre mondiale a peut-être déjà commencé, mais pas selon les critères conventionnels, en raison de la conduite massive d'une guerre hybride.

Tournant d'époque signifie également que les prochaines années, voire les prochains mois, auront une influence décisive sur le cours de l'histoire au cours des prochaines décennies : Les États-Unis pourront-ils maintenir leur position hégémonique, ce siècle sera-t-il chinois ou l'Europe pourra-t-elle devenir une puissance d'ordre et de paix ? L'ère qui s'ouvre peut devenir une ère européenne. La liberté et la maturité sont l'héritage des Lumières européennes, l'impératif catégorique de Kant est une éthique moderne de la responsabilité, les théories du contrat social de Rousseau et Mill, l'empirisme de Hume et Spencer, la philosophie morale de Smith et Bentham. Tout cela constitue une base toujours solide pour l'avenir, et même à nouveau maintenant : le changement climatique exige un concept universel de responsabilité, l'intelligence artificielle met à l'épreuve la maturité et la dignité de l'homme, le triomphe mondial de l'autocratie défie la démocratie libérale. Pour tous ces défis et évolutions, l'Europe a une réponse qui s'est formée et développée au fil des siècles. L'Europe a su, comme aucun autre continent, préserver la paix à l'extérieur, défendre la démocratie libérale à l'intérieur et créer la prospérité sociale. Mais c'est précisément au moment où toutes ces valeurs et expériences sont à nouveau sollicitées que l'Europe se présente affaiblie et vulnérable.

1.2 La triple menace qui pèse sur l'ordre économique et social européen

Le changement d'époque s'exprime concrètement par une multitude de crises, mais il repose abstraitement sur une crise globale de l'ordre, qui a trois causes et manifestations essentielles :

- **La nouvelle géopolitique et ses conséquences sur la sécurité et la souveraineté**

L'ordre le plus important qui touche à sa fin pour l'Europe est l'ordre géopolitique. Il met sous pression l'ordre multilatéral de l'économie mondiale fondé sur des règles, qui a été très fortement influencé par l'Occident sur le plan normatif. L'architecture de sécurité mondiale dépendait également de cet ordre. Aujourd'hui, le « Sud global » gagne en importance géopolitique face à un Occident qui s'est sensiblement affaibli. L'UE l'a certes reconnu en principe, mais avec les notions

d'« autonomie stratégique ouverte » et d'« UE géopolitique », elle n'a défini qu'une enveloppe qu'il s'agit maintenant de remplir. L'effondrement de l'ordre géopolitique touche toutefois durement l'UE, compte tenu d'un énorme déficit de souveraineté qui remet notamment en question la sécurité de l'Europe.

- **La crise climatique et ses conséquences sur la prospérité et la justice**

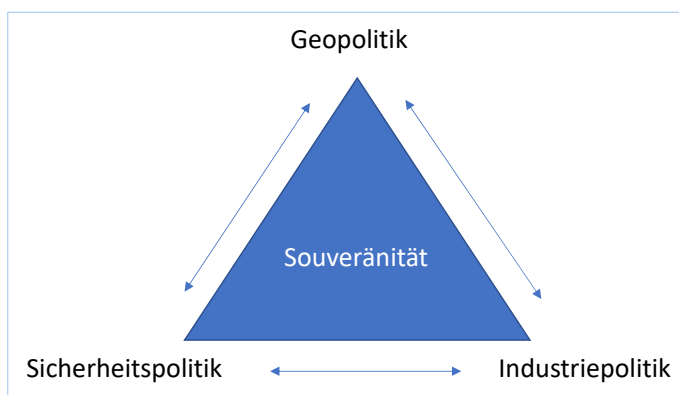
Le deuxième ordre, autrefois stable, concerne le changement climatique et, par conséquent, l'approvisionnement énergétique. La protection contre les conséquences du changement climatique détermine l'action politique de l'UE de façon essentielle. La crise climatique modifie les bases d'une prospérité durable, elle pose en même temps des questions fondamentales de liberté individuelle et de responsabilité globale. La migration liée au climat devient un problème pour l'UE pour une autre raison encore : elle ne parvient pas à maîtriser le problème de la migration. Avec le « Green Deal », l'UE a joué un rôle de pionnier dans la protection climatique mondiale. Mais un début de désindustrialisation dans l'UE soulève des questions quant à sa capacité à maintenir le cap.

- **Les technologies numériques et leurs conséquences sur la liberté et la démocratie**

C'est surtout l'intelligence artificielle qui révolutionne l'économie et la société. Non seulement la création de valeur industrielle se réorganise complètement avec des changements disruptifs pour les entreprises et le marché du travail, mais aussi et surtout la communication et, avec elle, les exigences en matière de maturité numérique des individus se transforment. Le développement de pointe de l'intelligence artificielle devient pour l'Europe une question décisive de compétitivité et de souveraineté. L'UE a lancé un programme avec la « Décennie numérique ». Dans le même temps, la protection des données et la réglementation de l'IA sont deux approches essentielles qui devraient là aussi conduire à ce que l'on appelle « l'effet Bruxelles », c'est-à-dire l'adoption par d'autres pays. L'UE est toutefois très en retard en matière de numérisation et risque - malgré toute la réglementation - de perdre sa souveraineté numérique.

1.3 Pourquoi la réorganisation géopolitique et la prochaine révolution industrielle menacent la souveraineté et la compétitivité de l'UE

Tab. 1 : Le triangle de la souveraineté



Source : représentation personnelle

Les États-Unis ont toujours pensé les trois dimensions de la politique (géopolitique, politique de sécurité, politique industrielle) ensemble, l'UE ne l'a jamais fait, et ne les a même pas suivies individuellement, encore moins dans leur interaction. Si la souveraineté se forme dans le triangle de

la géopolitique, de la politique de sécurité et de la politique industrielle, il est clair que l'UE a, par construction, de « mauvaises cartes », car dans ces trois domaines politiques, l'UE est limitée dans ses actions, en partie pour de bonnes raisons, car soit la légitimité pour des décisions centralisées fait défaut (géopolitique et politique de sécurité → règle de l'unanimité), soit la protection du marché intérieur européen s'y oppose (politique industrielle → droit aux aides d'État). Ce bref examen montre à lui seul que le déficit stratégique de l'UE n'est pas sans raison. Elle n'est tout simplement pas faite pour cette époque. Si elle veut donc défendre et reconstruire la souveraineté et la compétitivité, elle doit changer d'approche et développer pour cela davantage de marges de manœuvre.

2 Pourquoi le déficit stratégique structurel de l'UE menace sa souveraineté géopolitique

2.1 Le jeu stratégique de la géopolitique : gagnant-gagnant ou perdant-perdant ?

Conséquence directe de l'effondrement de l'ancien ordre mondial, les règles et les institutions autrefois établies et acceptées se dissolvent et le monde entre dans un état de confrontation sans règles. Le jeu à somme positive de la politique commerciale, qui est fondamentalement coopératif, est remplacé par un jeu à somme nulle de la politique de puissance, qui est logiquement non coopératif. Il est important de s'opposer à la logique d'un jeu à somme nulle. Car il existe bien sûr d'énormes potentiels de gains de coopération au vu des développements mondiaux aigus, notamment en matière de changement climatique, de migration et d'intelligence artificielle. Il faut donc d'abord dépasser la logique à somme nulle de la politique de puissance afin de pouvoir réaliser les gains de coopération. Pour l'Europe en particulier, ces gains de coopération sont particulièrement élevés. Mais le déficit stratégique de l'UE rend difficile l'imposition de formes de coopération.

La situation de la théorie des jeux se présente donc plutôt comme dans le tableau 2. Il existe deux équilibres de Nash. Celui des deux se réalise dépend de la confiance et de la crédibilité qui peuvent être établies pour un comportement coopératif.

Tab. 2 : Coopération vs confrontation

		Welt	
		Kooperation	Konfrontation
EU	Kooperation	(4;4)* Multilateralismus	(-2;2) Einseitiger Protektionismus
	Konfrontation	(2;-2) Einseitiger Protektionismus	(-1;1)* Strategische (System-)Rivalität

Source : représentation personnelle

Pour l'UE, les coûts de la confrontation sont particulièrement élevés et la position de négociation pour des solutions coopératives est désavantageuse en raison du déficit de stratégie. Lorsque les règles et les institutions n'existent plus, des dépendances unilatérales apparaissent et les solutions doivent être négociées. En période de confrontation et de fragmentation, il est essentiel de trouver des réponses stratégiques. La souveraineté est donc nécessaire pour :

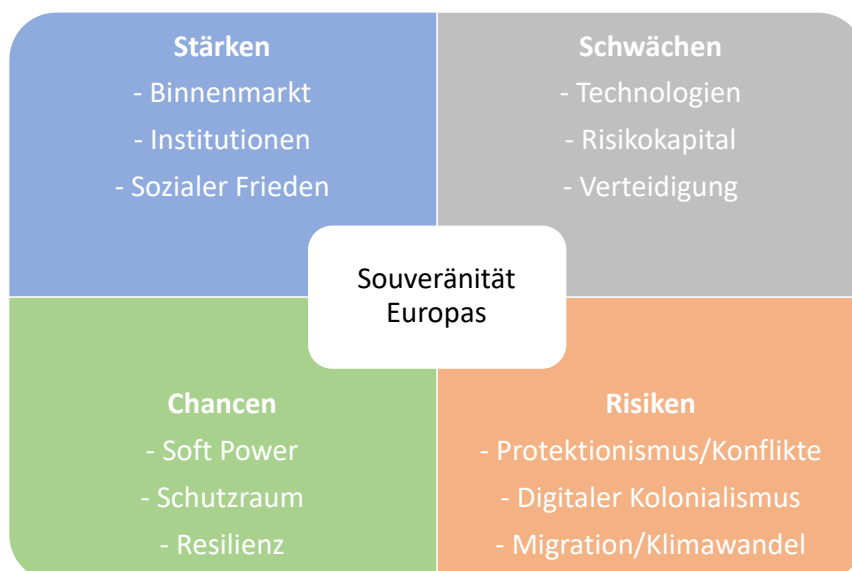
- développer **des stratégies d'assurance pour les dépendances géoéconomiques** lorsque les marchés mondiaux et les chaînes d'approvisionnement sont soumis à des influences géopolitiques,
- renforcer **les positions de négociation pour les conflits géopolitiques** lorsque les règles et les institutions supranationales perdent de leur importance,
- créer des **options politiques pour les risques géostratégiques**, lorsque le temps devient un facteur critique de la capacité d'action dans un monde d'instabilité et de complexité.

Moins on est dépendant, plus on est fort et plus on a d'options, plus on a de chances d'imposer ses valeurs et ses intérêts. Si elles n'y parviennent pas, les valeurs européennes pourraient être reléguées au second plan pendant des années, voire des décennies. Si le jeu stratégique de la géopolitique est tel qu'il est décrit ci-dessus, on peut en déduire ce qui est important dans ce jeu. Là encore, l'UE doit changer radicalement d'approche pour développer une nouvelle souveraineté. Car actuellement, la souveraineté de l'UE est en mauvaise posture.

2.2 La souveraineté et la compétitivité de l'UE sont faibles

À l'aube d'un changement d'époque, en transition vers un avenir fortement modifié, l'UE présente un certain profil de forces et de faiblesses et doit faire face à différentes opportunités et menaces (voir tableau 2). Ce profil SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) est l'expression et le résultat de l'« ancien paradigme » de l'UE. Il reflète la forte orientation vers l'intérieur et met en évidence le déficit stratégique géopolitique. Dans le même temps, elle a perdu de sa compétitivité et de son potentiel de croissance en raison de diverses causes, telles que le vieillissement démographique, la faiblesse de l'innovation et le poids de la bureaucratie.

Tab. 3 : Profil stratégique SWOT de l'UE



Source : représentation personnelle

Le profil SWOT de l'UE présente une image à deux facettes. D'une part, elle possède de nombreux atouts, en particulier son marché intérieur, qui lui permettent de saisir les opportunités qui se présentent, par exemple en renforçant sa résilience à l'heure d'une mondialisation fragmentée. D'autre part, l'UE présente également des faiblesses structurelles, comme le manque de capacité de défense et de leadership technologique, qui ne peuvent pas être surmontées rapidement, de sorte qu'il en résulte des risques graves, notamment en période de changements disruptifs.

2.3 Être champion du monde de la réglementation ne suffit pas

Dans le contexte d'un développement fortement centré sur elle-même et d'un environnement géopolitique historiquement favorable à cet effet, l'UE a accumulé un déficit stratégique considérable, qui a entraîné non seulement une perte d'influence géopolitique, mais aussi des dépendances accrues, souvent asymétriques, sur le plan géoéconomique. Il s'agit donc de rétablir sa propre souveraineté dans une période de confrontation géopolitique et de fragmentation géoéconomique.

La réglementation ne suffit pas à elle seule à fonder la souveraineté et la compétitivité. Ce n'est qu'en complément de la capacité à développer des technologies et à les exploiter industriellement qu'elle peut avoir un effet normatif et, dans le meilleur des cas, conduire à cet « effet Bruxelles » qui permet à l'UE de fixer des normes mondiales et de développer ainsi de nouveaux marchés mondiaux. Si ces capacités s'ajoutaient à la réglementation, l'effet serait doublement positif : premièrement, on peut externaliser ses propres normes et internaliser ainsi les coûts de coordination et de transaction. Deuxièmement, si l'on maîtrise la technologie et son utilisation industrielle, on peut adopter une approche réglementaire plus offensive, c'est-à-dire plus encline à prendre des risques et à innover.

La souveraineté est un concept essentiellement national, car elle englobe des domaines souverains qui requièrent nécessairement une légitimité. C'est là que réside actuellement un grave problème structurel pour l'UE, à savoir sa capacité stratégique sur le plan géopolitique. L'idée et le but de l'UE sont de rechercher le compromis entre ses membres afin de garantir la stabilité et la paix en son sein. Cela a été et reste important. Mais il existe un lien entre les menaces extérieures et les structures internes. Si la constitution interne conduit à un déficit structurel de capacité stratégique vers l'extérieur, il est légitime de penser que l'UE n'est pas assez rapide et capable d'agir face aux menaces extérieures, ce qui peut à terme conduire à une déstabilisation à l'intérieur. En d'autres termes, face aux nouveaux défis et aux nouvelles menaces, l'UE est dysfonctionnelle dans ses processus et ses structures. La capacité stratégique est ici une combinaison de la capacité à penser en termes d'objectifs à long terme et des moyens de les mettre en œuvre. Par construction, l'UE manque de ces deux éléments. Mais si elle ne développe pas sa souveraineté à l'extérieur, elle ne pourra pas non plus défendre la démocratie et la liberté à l'intérieur.

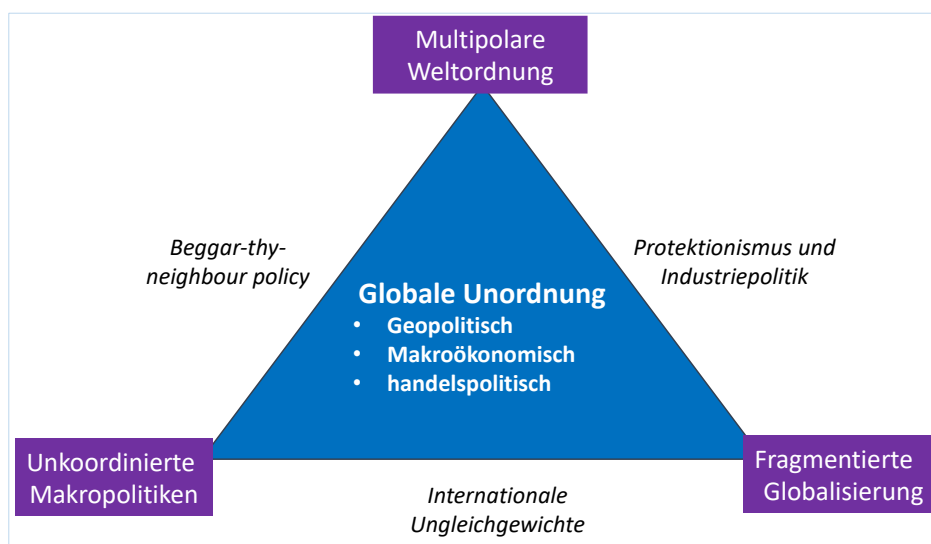
3 Pourquoi seul un changement de paradigme de l'UE peut transformer les défis mondiaux en opportunités européennes

La tâche la plus importante pour l'UE est de reconnaître les nouvelles réalités mondiales et de développer des politiques efficaces pour y faire face. Pendant de nombreuses années, l'UE s'est principalement concentrée sur l'intérieur, dans le cadre d'un ordre de sécurité stable et d'une

mondialisation multilatérale fondée sur des règles. L'UE a donc du mal à faire face au changement d'époque qui la contraint à des adaptations et des réformes politiques et institutionnelles. L'idée d'intégration européenne passe d'un regard bureaucratique vers l'intérieur à un regard géostratégique vers l'extérieur. En conséquence, de nombreuses institutions établies et fonctionnant bien s'avèrent aujourd'hui de plus en plus dysfonctionnelles dans ces conditions changeantes.

La nouvelle réalité géopolitique peut être décrite par le triptyque suivant : un ordre mondial multipolaire, une économie mondiale fragmentée et une macropolitique internationale non coordonnée (cf. figure 4). La souveraineté présente donc trois aspects, à savoir la souveraineté géostratégique, géoéconomique et macropolitique. Il en découle à son tour des champs d'action politiques pour le renforcement ciblé de la souveraineté européenne, comme par exemple une union de sécurité et de défense (ordre mondial multipolaire), l'union des marchés des capitaux (macropolitiques non coordonnées) ou une nouvelle politique commerciale (mondialisation fragmentée).

Tab. 4 : Le triangle du désordre mondial



Source : représentation personnelle

Avec les programmes « Green Deal », « Digital Decade » et « Union géopolitique », l'UE a défini ces dernières années trois domaines stratégiques qui correspondent aux changements de paradigmes esquissés ci-dessus. La Commission a toutefois adopté une approche très réglementaire pour mettre en œuvre ces programmes. Il a été argumenté plus haut que la politique doit répondre aux grands bouleversements par des adaptations au niveau de l'ordre. Le niveau d'ordre peut être divisé en quatre catégories d'objectifs politiques : la souveraineté, la compétitivité, la résilience et la sécurité, et la maturité, qui est une condition essentielle de la souveraineté, en particulier pour les démocraties libérales (voir tableau 1).

Tab. 1 : Matrice stratégique pour l'UE

Politique réglementaire européenne	Souveraineté	Compétitivité	Résilience & sécurité	Maturité
L'UE géopolitique	Sécurité, défense...	Accords commerciaux, marché des capitaux...	Diversification, cybersécurité...	Diversité des médias, désinformation...

UE numérique	Infrastructure, données...	Innovation, capital-risque...	Câbles sous-marins, services de cloud...	Compétences, droits civils...
UE durable	Matières premières, chaînes d'approvisionnement..	Énergie, clubs climatiques...	Économie circulaire...	Protection des consommateurs...

Source : représentation personnelle

3.1 L'UE a besoin de nouvelles dimensions et qualités de capacité d'action

Face à des défis historiques, l'UE a besoin de nouvelles dimensions et surtout de nouveaux types de capacité d'action. Cette capacité d'action se rapporte aussi bien au niveau stratégique qu'au niveau de la mise en œuvre. Car l'UE ne manque pas seulement de capacité stratégique géopolitique, mais aussi de vitesse institutionnelle et de design conceptuel au niveau de la mise en œuvre. On ne peut pas répondre à la complexité des processus de transformation par une complexité réglementaire. Au contraire, plus la réglementation est parcellaire et détaillée, plus elle est sujette aux erreurs et hostile à l'innovation. En outre, une telle approche supprime précisément les points forts de l'Europe qui devraient être mis dans la balance dans la concurrence systémique avec les États-Unis et la Chine.

L'UE ne pourra exploiter sa marge de manœuvre élargie que si elle réforme ses institutions, en particulier le traité de Lisbonne, et si elle renforce les fondements de l'ordre européen. Dans la compétition géopolitique systémique avec les États-Unis et la Chine, il est important de ne pas copier les États-Unis ou la Chine, mais de renforcer ses propres points forts. Sur les bases renforcées de la souveraineté, les sociétés, l'économie et les États peuvent être plus résilients, plus courageux et plus progressistes, car ils sont capables :

- de prendre des décisions plus rapidement
- de prendre des risques plus importants
- d'utiliser les technologies en fonction de leurs valeurs
- d'utiliser la diversité de manière productive
- d'orienter la liberté vers le progrès
- d'orienter la décentralisation vers la résilience
- d'établir la justice pour la paix et la stabilité sociale

3.2 Un changement d'époque implique un changement de mentalité : pourquoi l'UE doit changer de paradigme

Pour pouvoir faire tout cela, il sera essentiel de changer de focalisation et de trouver de nouvelles approches politiques et réglementaires. De telles situations et transitions, comme celles que nous vivons actuellement, constituent un défi particulier pour la politique, car les recettes traditionnelles, les routines établies, la souveraineté d'interprétation et les modèles d'action institutionnalisés ne fonctionnent plus. Les bouleversements importants et multiples engendrent complexité et incertitude. La politique agit à la frontière entre un présent qui n'offre plus de stabilité et un avenir qui n'en offre pas encore. Il indique que le changement est beaucoup plus profond et couvre un horizon temporel plus long que ce que la politique est généralement en mesure d'aborder.

En outre, l'approche politique et réglementaire est mal choisie pour un monde en mutation. C'est précisément à ce moment-là que la réglementation doit être simple, solide et propice à l'innovation,

et non pas compliquée, sujette aux erreurs et bureaucratique. Cela signifie que dans les mois à venir, la Commission doit :

- établir des priorités au lieu de vouloir tout faire en même temps pour éviter d'être débordé,
- créer des conditions préalables au lieu de tracer des voies pour rendre possible une transformation dynamique,
- créer des espaces de liberté au lieu de surréglementer, afin de pouvoir développer de nouvelles possibilités d'adaptation et de solutions.

Pour ce faire, l'UE doit modifier son approche réglementaire et sa philosophie politique, mais aussi adapter ses bases contractuelles lorsqu'il s'agit de réformes institutionnelles. Un élargissement et un approfondissement simultanés ne sont pas possibles de manière stable dans les conditions institutionnelles actuelles. Même une modification des règles de vote (unanimité vs. majorité qualifiée), souvent discutée actuellement, n'est que partiellement utile à cet égard. Il s'agit plutôt de rendre l'élargissement et l'approfondissement possibles dans le cadre existant. L'adhésion de nouveaux États membres à l'UE, qui est judicieuse et nécessaire sur le plan géopolitique, ne doit pas entraver la dynamique de développement de la souveraineté européenne. En cas d'hétérogénéité croissante, les « biens publics » deviennent souvent des « biens de club ». Une structure de « **club dans le club** » peut offrir un arrangement adapté aux différentes préférences nationales et vitesses institutionnelles et rendre ainsi possible à la fois l'unité (élargissement) et la dynamique (approfondissement). Un deuxième point concerne une « **charte européenne des droits fondamentaux** ». Elle crée une identification et un ensemble de valeurs qui constituent un facteur normatif et unificateur important pour la défense contre les attaques des populistes à l'intérieur et les menaces des autocraties à l'extérieur. Une telle charte peut en outre constituer la base d'une opinion publique européenne républicaine, permettant de tenir des discours européens communs.

Ces deux propositions nécessitent toutefois beaucoup de temps et de préparation. Ce temps, l'UE ne l'a pas, compte tenu de la complexité et de l'imminence de la menace. Pour la prochaine Commission européenne, il s'agira de faire de grands pas en avant pour renforcer la souveraineté européenne au cours de la législature 2024-2029. L'aperçu suivant présente et explique sept points importants d'un programme « Future-proof » de l'UE :

Les principales priorités de l'UE pour une nouvelle souveraineté européenne

- Développer une **Union de sécurité et de défense**. Dans un monde de fragmentation et de confrontation, la souveraineté consiste à pouvoir protéger sa propre sécurité et à être capable de se défendre dans tous les sens du terme, surtout dans un contexte de guerre hybride. Pour une Union de la sécurité et de la défense, l'UE doit créer des compétences, des ressources et des infrastructures spécifiques qui n'existaient pas jusqu'à présent. La sécurité reste un bien public national en raison d'intérêts de sécurité spécifiques, mais elle est aussi en partie un bien public européen. La crédibilité, la coordination et le financement constituent les bases institutionnelles d'une telle union.
- Faire du **marché unique** un espace de protection géoéconomique. Le marché unique est peut-être l'« atout » le plus important de l'UE à une époque de fragmentation géopolitique et de risques d'approvisionnement, car il garantit la libre circulation des biens, des services et des idées, ainsi que l'accès aux ressources essentielles, aux infrastructures critiques et aux biens publics. La

politique industrielle européenne doit être conçue selon ses propres « principes », c'est-à-dire mettre l'accent sur la promotion horizontale plutôt que sur l'assouplissement des règles en matière d'aides d'État.

- Parfaire l'**Union des marchés des capitaux**. L'accès au financement et aux marchés internationaux des capitaux est un élément essentiel de la souveraineté. L'innovation de rupture et les technologies exponentielles nécessitent en outre beaucoup plus de capital-risque que ce qui est actuellement disponible dans l'UE. Une telle union des marchés des capitaux implique également des finances publiques stables et une monnaie stable.
- Reprendre le **leadership technologique**. Celui qui développe des technologies de pointe a un triple avantage : il occupe une position déterminante dans les chaînes de création de valeur, il peut (imposer) des normes sur les marchés mondiaux et choisir une approche réglementaire plus favorable à l'innovation et au risque. Dans le cas de l'intelligence artificielle en particulier, le plus grand risque est de tomber dans la dépendance technologique.
- Conclure de nouveaux **accords commerciaux**. De nombreux marchés mondiaux vont se déplacer sous l'effet du protectionnisme et de la réglementation. La diversification des risques et la création de nouvelles options deviennent une question d'autonomie et de résilience géoéconomiques. En revanche, l'autarcie est dangereuse non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan politique, car elle provoque la confrontation et empêche la coopération dans un monde où les gains de bien-être doivent être réalisés sous forme de gains de coopération.
- Développer la **capacité de stratégie et de décision**. La nouvelle réalité géopolitique exige des marges de manœuvre et d'action élargies. L'UE est actuellement limitée dans sa capacité de réaction et de décision internes face aux menaces extérieures. Dans ce contexte, la situation des menaces est complexe, de sorte que des compétences et des ressources étendues doivent être développées pour faire face aux crises aiguës et aux catastrophes. Une réforme des traités de l'UE et de sa gouvernance est nécessaire pour un changement de paradigme géopolitique. Un mécanisme de « club dans le club » pourrait mieux traduire les différentes préférences nationales et l'hétérogénéité qui en résulte en un élargissement et un approfondissement de l'UE, en stabilité et en dynamisme, en unité et en diversité.
- Utiliser davantage la **liberté de l'individualité**. La plus grande force de l'UE dans la concurrence systémique mondiale est la liberté dans la culture, la science et l'économie. Dans aucun système, l'individu responsable ne peut contribuer davantage à une société civile humaine, innovante et responsable. L'approche réglementaire de l'UE doit promouvoir ces atouts européens et non les sacrifier à la concurrence systémique. Une *charte des droits fondamentaux européens* peut, surtout en période de mouvements populistes, renforcer l'identification avec l'Europe, jusqu'ici faible.

L'UE se trouve depuis des années déjà à un tournant de son histoire. Le fait qu'en 2024, une année où les évolutions et les événements peuvent encore s'intensifier, elle n'ait toujours pas réagi de manière adéquate à un monde qui a dramatiquement changé, malgré de nombreux avertissements, montre qu'elle doit procéder à des changements rapides et significatifs dans son orientation politique et son organisation institutionnelle. Cela implique notamment de donner la priorité aux mesures qui renforcent directement la souveraineté de l'UE et d'opter pour un régime réglementaire qui renforce la compétitivité de l'UE par l'innovation et ne l'affaiblit pas par la fragmentation. La prochaine

Commission aura de grandes tâches à accomplir, probablement historiques. Ne pas les accepter aurait un coût politique et économique très élevé.

Sources :

- FERI/cep (2023), Quo vadis, Europe ?
- Lübke-meier, Eckhard (2024), Die Vermessung europäischer Souveränität, Analyse und Agenda, étude SWP.
- Letta
- Draghi
- Major, d'Ondorza
- Vöpel, Macronom → sur la politique industrielle et la souveraineté



Centres for European Policy Network
FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA

Auteur :

Henning Vöpel, membre du conseil d'administration de la Fondation pour la gouvernance économique et directeur du Centre de politique européenne

voepel@cep.eu

Traduit depuis l'allemand par Thomas Plancq, chargé de communication

Centre de politique européenne FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Fribourg
Schiffbauerdamm 40 salles 4205/4206 | D-10117 Berlin
Tél. + 49 761 38693-0

Centre de Politique Européenne PARIS

17, rue Saint Fiacre | F-75002 Paris
Tél. +33 1 88 80 72 00

Centro Politiche Europee ROMA

Via Angelo Brunetti, 60 | I-00186 Roma
Tél. +39 0636001705

Le **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, le **Centre de Politique Européenne** PARIS, et le **Centro Politiche Europee** ROMA forment le **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le Centre for European Policy Network analyse et évalue la politique de l'Union européenne indépendamment des intérêts particuliers et des partis politiques, dans une orientation fondamentalement favorable à l'intégration et sur la base des principes d'un ordre libéral et d'une économie de marché.