

PROPOS CONCLUSIFS

UN BILAN MITIGÉ DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE PERCUTÉE PAR LA GUERRE EN UKRAINE¹

Par Marie-France VERDIER

*Maître de conférences HDR en droit public
CRDEI, EA 4193
Directrice de Politeia
Université de Bordeaux*

SOMMAIRE

- I. – LES AVANCÉES
- II. – LES LIMITES

« Ce que Paris conseille, l'Europe le médite ; ce que Paris commence, l'Europe le continue. » (Victor HUGO, Discours à l'Assemblée constituante).

« L'Europe doit respirer avec ses deux poumons, celui de l'Est et celui de l'Ouest. » (Jean-Paul II)

Après la Slovaquie, la France a assuré, du 1^{er} janvier au 30 juin 2022, la présidence tournante et semestrielle du Conseil de l'Union européenne (PFUE), treize ans après le dernier exercice en 2008, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, et la treizième fois depuis 1958². La précédente présidence française de 2008 s'est déjà déroulée dans un

¹ Conclusions de la journée d'étude sur « Le droit de l'Union sous le prisme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne » qui s'est tenue à Bayonne le 18 mars 2022.

² Les présidences françaises depuis 1958 : les premiers semestres de 1959, 1962, 1965 et 1968 sous le général DE GAULLE ; le 1^{er} semestre de 1971 sous Georges POMPIDOU ; le second semestre de 1974 et le 1^{er} semestre de 1979 sous Valéry GISCARD D'ESTAING ; le 1^{er} semestre de 1984, le second semestre de 1989 et le 1^{er} semestre de 1995 en période de cohabitation sous François MITTERRAND ; le second semestre de 2000 en période de cohabitation

contexte de crise, la crise financière, mais la présidence du Conseil de l'Union européenne coïncidait à l'époque avec celle du Conseil européen, ce qui conférait au Président Nicolas SARKOZY la présidence de cette institution.

Tel n'est plus le cas depuis le traité de Lisbonne puisque le Conseil européen dispose désormais d'une présidence stable pour une durée de deux ans et demi renouvelable, assurée actuellement par le Belge Charles MICHEL depuis 2019. Dès lors, le champ de la présidence française a rétréci par rapport à celui de 2008. En effet, en 2022, le semestre européen n'a pas été confié au président de la République française, Emmanuel MACRON, mais à la France, le Conseil européen n'a pas été présidé par le Président français, mais par le Président Charles MICHEL, et le Conseil des Affaires étrangères n'a pas été présidé par le ministre des Affaires étrangères français mais par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'Espagnol Josep BORRELL. Aussi, ce n'est que par abus de langage, servant la rhétorique du Président MACRON, que ce dernier a souvent été présenté, non sans emphase, comme président de la République européenne, président du Conseil européen, président de l'Europe, président de l'Union européenne, président du Conseil de l'Europe. Certes, « *la présidence du Conseil peut permettre à un État de dynamiser le processus législatif européen, en donnant l'impulsion politique nécessaire ou en facilitant les négociations relatives à l'adoption d'une règle européenne en particulier. Il n'en demeure pas moins que le poids de cette présidence est nécessairement limité du fait de sa durée très courte, largement inférieure à la durée du processus législatif lui-même. La présidence a cependant, en tout état de cause, une importance symbolique. Elle assure à l'État concerné, pendant six mois, une visibilité sur la scène européenne.* »³ Il n'en demeure pas moins qu'elle « *fut de fait, du point de vue politique, une présidence accélérée, voire tronquée* », car elle a coïncidé avec la campagne et les élections présidentielles et législatives de 2022, mais « *c'était un choix délibéré du président de la République que de ne pas demander de report* »⁴. « *La coïncidence n'est pas nouvelle – ce fut déjà le cas en 1965 et en 1995 – mais l'importance politique de l'Union européenne a été grandissante depuis les années soixante et quatre-vingt-dix, du fait notamment des "crises" qui se sont succédé depuis la fin des années 2000 (crise financière, crise de l'accueil des migrants, crise sanitaire...).* » Aussi, la présidence française a-t-elle été vue comme un atout pour la présidence française qui a disposé assurément là d'une scène supplémentaire pour mener, sans (trop) en avoir l'air, campagne⁵. À cet égard, il convient de relever que l'Assemblée nationale ne siégeant plus depuis le 28 février en raison des élections législatives, cette présidence a mobilisé « *au premier chef, le Sénat, qui a assuré la continuité parlementaire tout au long du semestre* »⁶. D'ailleurs, le bilan a fait l'objet devant ce

sous Jacques CHIRAC ; le second semestre de 2008 sous Nicolas SARKOZY ; et le 1^{er} semestre de 2022 sous Emmanuel MACRON.

³ T. F. GRAFF, « Présidence française du Conseil de l'Europe : quels enjeux juridiques et politiques ? », *Le Club des juristes*, 6 juillet 2021.

⁴ A CADEC, « Institutions européennes. Bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} janvier au 30 juin 2022 », *Comptes rendus de la commission des Affaires européennes*, Sénat, 7 juillet 2022.

⁵ T. F. GRAFF, *op. cit.*

⁶ J.-F. RAPIN, *JO débats*, Sénat, 12 juillet 2022.

dernier, le 12 juillet 2022, d'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, durant laquelle Mme Catherine COLONNA, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, nommée le 20 mai 2022, s'est exprimée pour la première fois, rendant hommage à l'action de son prédécesseur, Jean-Yves LE DRIAN, « *qui a conduit pendant cinq mois les travaux de la présidence française* »⁷.

Lors de la conférence de presse qu'il a donnée à l'Élysée le 9 décembre 2021, le Président MACRON a présenté les objectifs de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE)⁸ et en a fixé les « *grandes priorités* »⁹. Renouant avec son esprit du discours de la Sorbonne, « *Pour une Europe souveraine, unie, démocratique* », tenu le 26 septembre 2017, il a défini son programme autour de trois ambitions : « *Une Europe plus souveraine, un nouveau modèle européen de croissance, une Europe humaine* », qui repose sur un triptyque, ses axes principaux, en forme de devise : « *Relance, puissance, appartenance* ». Ce projet passe entre autres par un renforcement de la démocratie européenne devant se traduire par la révision du statut et du financement des partis politiques, l'encadrement des publicités politiques en ligne, de la cohésion sociale et territoriale, de l'État de droit et de la protection des droits fondamentaux avec notamment l'appui aux négociations en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, l'élargissement de l'Union européenne, la promotion du multilinguisme, la création de l'indépendance et de la prospérité de l'Union européenne à l'égard de ses partenaires extérieurs (Afrique, Indopacifique, États-Unis), la mise en œuvre du Partenariat oriental, un renforcement de la contribution de la politique commerciale à la prospérité et à la souveraineté européennes, un renforcement de la politique de sécurité et de défense commune en dotant l'Union d'une boussole stratégique, le plein déploiement du plan de relance dans les États membres, la revue des règles budgétaires, l'approfondissement de l'Union bancaire, une réforme de l'espace Schengen, un renforcement de l'Europe sociale, la réforme de l'espace numérique pour instaurer la modération des contenus et la régulation économique des grandes plateformes, la progression de la politique spatiale européenne, mais qui passe aussi par la transition écologique avec l'accélération du développement des énergies renouvelables, la mise en place d'un ajustement carbone aux frontières, la lutte contre le changement climatique et la promotion du développement durable qui doit se décliner dans les secteurs de l'agriculture, de la forêt de la pêche.

Bref, « *un rôle d'impulsion de la PFUE* »¹⁰ avec des objectifs très ambitieux qui ont été détaillés au cours de plusieurs sommets, notamment le sommet Union européenne – Union africaine, les 17 et 18 février 2022, pour « *bâtir un espace de solidarité, de sécurité, de prospérité durable et de stabilité* », le sommet de Versailles des 10 et 11 mars 2022 pour doter l'Union d'une boussole stratégique, le

⁷ C. COLONNA, *JO débats*, Sénat, 12 juillet 2022.

⁸ Selon N. NABLI, « *Le président de la République a pesé de tout son poids dans la définition du programme officiel de travail semestriel de la PFUE* ». Voir « L'organisation politico-administrative de la présidence française du Conseil de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2022, p. 301.

⁹ B. NABLI, *op. cit.*

¹⁰ B. NABLI, *op. cit.*

sommet des 23 et 24 juin 2022 sur l'approfondissement de coopérations concrètes avec les Balkans occidentaux.

Le chef de l'État a mis l'Europe au cœur de son action, mais la crise géostratégique, l'invasion russe de l'Ukraine le 24 février 2022 et le retour de la guerre sur le continent européen, est venue bousculer, comme en 2008 avec la crise financière, le programme de la présidence française, éclipsant dès lors certaines priorités fixées par la France. L'imprévu ayant joué un rôle capital dans cette présidence, comme l'a relevé auprès de *Public Sénat* Guillaume KLOSSA, l'Union européenne a dû se mobiliser pour réagir, la France ayant passé les deux tiers de la présidence du Conseil à maintenir l'unité des États membres et à faire adopter des mesures inédites en un laps de temps court. Effectivement, « *il faut mettre au crédit d'Emmanuel Macron cet effort constant pour faire en sorte que la réponse à l'agression russe soit coordonnée, et que l'Union européenne s'exprime d'une seule voix. C'est assez remarquable* », a salué le politologue Olivier COSTA, eu égard à la différence qu'il faut souligner entre les pays de l'Est partisans d'un soutien inconditionnel à l'Ukraine et ceux de l'Ouest qui, à l'image de la France, ne voulaient pas couper les ponts avec Vladimir POUTINE.

Mais de fait, quel bilan tirer de la PFUE ? À l'issue du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022, au terme duquel l'Ukraine et la Moldavie ont obtenu finalement le statut de candidat à l'entrée dans l'Union européenne, la présidente de la Commission, Ursula VON DER LEYEN, a déclaré : « *La France peut être fière de sa présidence* », le président du Conseil européen, Charles MICHEL, saluant de son côté le « *travail gigantesque réalisé par la France* ».

Quant à Emmanuel MACRON, il a commenté : « *L'Europe de juin 2022 est très différente de celle de janvier 2022* », avant de se féliciter : « *La guerre n'a fait que valider notre agenda de souveraineté européenne* », celui-là même qu'il avait présenté dès son discours de la Sorbonne en 2017. D'ailleurs, la présidence française, dans son dossier de presse du 30 juin 2022, s'est livrée à un autosatisfecit, une autocongratulation, un bilan en forme de panégyrique, en mettant en avant qu'elle « *a permis des avancées sur des sujets politiques emblématiques et prioritaires pour une Europe plus souveraine, plus sociale, plus verte et plus proche des citoyens* ».

Pourtant, si la présidence française mouvementée peut mettre à son crédit des avancées, il n'en demeure pas moins qu'il convient de relever ses limites, le bilan étant en « *demi-teinte* »¹¹, mitigé.

Mais avant d'évaluer le fond, abordons une question peut-être anecdotique, mais loin d'être symbolique, celle du drapeau européen à l'Arc de Triomphe.

En effet, à l'occasion de la PFUE, et pour la symboliser, le 31 décembre 2021, de nombreux monuments, à l'instar de la tour Eiffel et du palais de l'Élysée, ont été illuminés aux couleurs européennes pendant une semaine. Le drapeau européen a été installé seul sous la voûte solennelle de l'Arc de Triomphe et au-dessus de la

¹¹ Voir « *Le Sénat dresse un bilan en demi-teinte de la présidence française de l'Union européenne* », <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/le-senat-dresse-un-bilan-en-demi-teinte-de-la-presidence-francaise-de-l-union>.

tombe du Soldat inconnu, symboles de la gloire et des sacrifices de la France et des Français, où flotte d'ordinaire le drapeau français.

Crime de lèse-majesté nationale ou républicaine ?

Bien qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne précise quelles sont les règles, selon les réponses ministérielles de 2011 et 2014, qui n'ont certes aucune valeur juridique, l'usage, et la tradition républicaine de ce fait, le drapeau européen ne peut être hissé qu'en association avec les couleurs françaises,¹² car un soldat ne peut avoir deux loyautés, il ne se fait pas tuer pour deux drapeaux. D'ailleurs, les unités militaires françaises n'arborescent qu'un seul emblème, les trois couleurs de la République. En outre, devant la flamme du souvenir, qui est aussi celle de la nation, et qui veille nuit et jour sur la tombe sacrée depuis le 11 novembre 1923, sont gravés dans le granit les mots suivants : « Ici repose un soldat français mort pour la patrie. » « Là réside la signification de ce monument voulu par Napoléon I^{er} en 1806, continué par Louis XVIII, inauguré par Louis Philippe, honoré par la République. »¹³

Ce pavoiement, sans cérémonie certes, par une main anonyme, a suscité les foudres de candidats à l'élection présidentielle, de la droite et de la droite radicale. Ce drapeau de la discorde fut la première polémique de cette année 2022¹⁴.

Marine LE PEN a été la première à dégainer, faisant part de son indignation, en désignant « cette provocation [qui offense] ceux qui se sont battus pour la France », pas pour l'Europe. Éric ZEMMOUR lui a emboîté le pas et a fustigé : « Après le saccage et l'empaquetage, l'outrage », rappelant le pillage du monument par des « gilets jaunes » en 2018 et le voile de tissu blanc qui l'avait masqué au nom de l'artiste CHRISTO en 2021, ce qui constituait un double sacrilège de surcroît l'année de Napoléon. Quant à Valérie PÉCRESSE, elle a également dénoncé ce choix : « Présider l'Europe oui, effacer l'identité française, non » et a demandé « solennellement à Emmanuel Macron de rétablir notre drapeau tricolore à côté de celui de l'Europe », un appel qui est aussi un rappel de 2008 : quand la France a présidé la dernière fois, Nicolas SARKOZY avait pris soin de placer deux élingues sous l'Arc de Triomphe : l'un pour la bannière tricolore adossée à l'autre pour les étoiles européennes. Les Insoumis ont ensuite pris le relais, faisant également part de leur vive désapprobation : « qu'un drapeau européen remplace le drapeau français sous l'Arc de Triomphe est une faute. Le soldat inconnu n'est pas mort pour Bruxelles », a critiqué le député Bastien LACHAUD, Jean-Luc MELENCHON dénonçant quant à lui des « caprices macronistes [qui] méprisent le sens des symboles ».

Finalement, il a été enlevé de la voûte de l'arche nuitamment en catimini, honteusement, entre le 1^{er} et le 2 janvier, Emmanuel MACRON dénonçant une « mau-

¹² P. GARDIEN, « Peut-on faire flotter un seul drapeau européen sous l'Arc de Triomphe ? », <https://www.sisyph-avocats.fr>.

¹³ F. D'ORCIVAL, « Les seules couleurs de l'Arc de Triomphe », *Valeurs actuelles*, 6 janvier 2022.

¹⁴ « Drapeau européen sous l'Arc de Triomphe : on vous résume la polémique en quatre actes », *France info*, 2 janvier 2022 ; « Le drapeau européen sous l'Arc de Triomphe a été enlevé dans la nuit », *Le Parisien*, 2 janvier 2022.

vaise polémique », faisant confirmer par Clément BEAUNE, alors secrétaire d'État aux Affaires européennes, que c'était « selon le calendrier prévu » et réfuter « toute reculade », et tweetant laconiquement « Regardons vers l'avenir », alors que Marine LE PEN a revendiqué le retrait comme « une belle victoire patriotique ».

Emmanuel MACRON a cru devoir persévérer dans la substitution du drapeau européen au drapeau français puisque la bannière européenne a de nouveau été déployée les 10 et 11 mars 2022 sous l'Arc de Triomphe à l'occasion du sommet de l'Union européenne de Versailles consacré à la guerre en Ukraine¹⁵, ce qui donna lieu à un « retour de la polémique sur le drapeau européen ». Mais cette fois, « seuls Éric Zemmour, Nicolas Dupont-Aignan et Marine Le Pen ont tenté de la rallumer »¹⁶.

Au-delà de l'affaire du drapeau, quel bilan tirer de la PFUE ? Dresser un « panégyrique » ? Mais il se doit de « gratter le vernis, car tout ce qui brille n'est pas d'or »¹⁷.

I. – LES AVANCÉES

« Dans le bilan élogieux que le Gouvernement dresse de ce semestre, il revendique pêle-mêle comme des avancées françaises aussi bien des accords politiques trouvés au Conseil que le simple lancement d'initiatives dont l'aboutissement est très loin d'être acquis. »¹⁸ On peut y voir « une part de forfanterie et d'exagération », car le document de synthèse du bilan de la présidence française « met au crédit de la France l'ensemble des avancées législatives accomplies au premier semestre de cette année avec une liste impressionnante de cases cochées – “fait”, “fait”, “fait” –, comme autant de missions accomplies. Or, la liste ne comporte aucun dossier traité de bout en bout par cette présidence. Certains accords ont pu être menés à terme sur la base d'un travail au Conseil bien engagé sous la présidence précédente. D'autres ne sont pas encore conclus »¹⁹. Et si des accords de principe ont été obtenus, le Trilogue doit être engagé.

Toutefois, des progrès ont été accomplis et la présidence française n'a pas à rougir de son bilan.

L'unité des États membres a été maintenue pour faire adopter le déploiement rapide d'une aide militaire à l'Ukraine, six paquets de sanctions envers la Russie, une protection temporaire et une aide humanitaire pour l'accueil de cinq millions de réfugiés ukrainiens, et pour une réorientation de l'approvisionnement énergétique de l'Europe. Effectivement, pour la première fois, l'Union a eu recours à la directive du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massifs de personnes déplacées pour per-

¹⁵ *Le Figaro*, 10 mars 2022.

¹⁶ *Le Parisien*, 10 mars 2022.

¹⁷ J.-F. RAPIN, *op. cit.*

¹⁸ A. CADEC, *Comptes rendus de la commission des Affaires européennes*, Sénat, 7 juillet 2022.

¹⁹ A. CADEC, *JO débats*, Sénat, 12 juillet 2022.

mettre l'accueil des Ukrainiens chassés par le conflit et leur accorder « *la protection temporaire* » par souci de solidarité et de fraternité permettant à ces Ukrainiens réfugiés d'être autorisés à se rendre dans un État de l'Union et de bénéficier de droits concrets, notamment le droit au logement, au travail, à la scolarité des enfants et aux prestations de santé.

Par ailleurs, la guerre en Ukraine « *a ouvert les yeux à des centaines de millions d'Européens qui croyaient que la guerre était une relique et qu'ils étaient parvenus à la paix perpétuelle de Kant* »²⁰. En effet, l'Europe « *est enfin sortie de sa naïveté : l'activation de la facilité européenne pour la paix en soutien à l'Ukraine, l'adoption de la boussole stratégique, avec le projet de création d'une capacité de déploiement rapide, le soutien des États membres réunis à Versailles à un renforcement des investissements européens en matière de défense peuvent être avancés* »²¹.

Surtout, la présidence française a à son crédit d'avoir fait progresser la régulation des services numériques en limitant la diffusion en ligne de contenus et produits illicites et la domination économique des grandes plateformes.

D'une part, avec l'accord obtenu sur le règlement européen relatif aux services numériques, le *Digital Services Act* (DSA), qui vise à une responsabilisation des plateformes. Haine, manipulation, désinformation, contrefaçons... Ces dérives touchent de plus en plus les contenus en ligne. Pour mieux protéger les Européens, ce règlement, du 9 octobre 2022, bientôt applicable, en février 2024, vise à encadrer les activités des plateformes, en particulier celles des GAFAM. Il crée un cadre européen commun pour retirer d'Internet les propos ou produits illicites et préjudiciables et interdit la publicité ciblée sur les données personnelles sensibles. D'autre part, avec l'accord obtenu sur le règlement du 14 septembre 2022 sur le *Digital Markets Act* (DMA), applicable au 2 mai 2023, qui régule les marchés numériques pour freiner la domination des grandes plateformes, devenues de véritables contrôleurs d'accès. En effet, il vise à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles des géants d'Internet et corriger les déséquilibres de leur domination sur le marché numérique européen.

Il faut également saluer le progrès que représente l'adoption, après dix ans de négociations, du règlement destiné à assurer la réciprocité dans l'accès aux marchés publics.

Autre dossier, la France a également engagé des négociations au sujet de la taxe internationale sur les bénéfices des grandes entreprises, fixée à 15 %, après un accord trouvé au niveau de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). Mais elle s'est heurtée au *veto* de la Hongrie, laquelle de-

²⁰ C. MALHURET, *JO débats*, Sénat, 12 juillet 2022.

²¹ A. CADEC, *Comptes rendus de la commission des Affaires européennes*, Sénat, 7 juillet 2022.

mande une plus grande mansuétude des vingt-six autres États membres en matière de respect de l'État de droit²².

« Par ailleurs, la mesure consistant à imposer un chargeur unique mérite d'être saluée : elle n'est pas si symbolique que cela ; il s'agit d'une discussion de bon sens [...] touchant directement les consommateurs-citoyens. »²³

Il convient aussi de souligner l'avancée dans le domaine de la transition écologique avec l'adoption, *in extremis*, le 28 juin en Conseil environnemental, du paquet législatif sur le climat, *Fit for 55*, qui affiche de grandes ambitions puisqu'il doit permettre à l'Union européenne de réduire de 55 % d'ici à 2030 les émissions de CO₂ par rapport à 1990.

Le point d'orgue de la séquence climatique de l'Union a été l'adoption par le Parlement européen du projet d'une taxe carbone aux frontières, mesure clé du plan climat de l'Union pourtant rejetée deux semaines auparavant. Un compromis a été trouvé visant à imposer les normes environnementales de l'Union aux entreprises exportant un territoire afin de préserver les industries européennes. Ont également été adoptées l'interdiction de vente des véhicules thermiques neufs à partir de 2035, mesure très clivante, et l'intention d'atteindre 40 % d'énergie renouvelable dans le mix européen dès 2030.

Quant à la directive sur la proportion de femmes dans les conseils d'administration des entreprises cotées en bourse au sein de l'Union européenne, qui devra atteindre 40 % à l'horizon très proche de 2026, elle a enfin été adoptée après plusieurs années de discussions.

Dans le domaine social, grâce à la directive créant un cadre commun sur le salaire minimum, chaque travailleur européen disposera d'un revenu minimal.

Enfin, si avec la crise russo-ukrainienne on assiste à un retour en force de l'OTAN, comme en attestent les candidatures à l'adhésion de la Suède et de la Finlande pour renforcer leur sécurité, alors que le Président MACRON estimait que c'était une organisation « *en état de mort cérébrale* », dès les premiers jours du conflit, trois pays ont demandé à adhérer à l'Union européenne, l'Ukraine, le 28 février 2022, la Moldavie et la Géorgie, le 3 mars 2022. À l'issue du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022²⁴, les chefs d'État ou de gouvernement ont accordé le statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie, réactivant toute la problématique de l'élargissement. « *Nous aurions commis une faute politique [...] si nous n'avions pas tendu la main à l'Ukraine* », a estimé le Président MACRON. Ils ont aussi discuté de la création d'une Communauté politique européenne (CPE) afin d'intégrer les pays candidats en attendant l'achèvement de longues procédures d'adhésion. Cette initiative avait été présentée à la cérémonie de clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, le 9 mai 2022, par le Président MACRON qui avait dit que participer à cette Communauté « *ne préjugerait pas d'adhésion future à*

²² D. MARIE, Audition de S.E.M M. FLEISCHMANN, Ambassadeur de la République tchèque en France, *Comptes rendus de la commission des Affaires européennes*, Sénat, 7 juillet 2022.

²³ V. GUILLOTIN, *JO débats*, Sénat, 12 juillet 2022.

²⁴ EUCO 24/22.

l'Union ». D'après les conclusions du Conseil européen, l'objectif de la CPE est d'offrir une plateforme de dialogue politique et de coopération pour les pays européens ne faisant pas partie de l'Union européenne « *de manière à renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité du continent européen* ». Le Conseil précise néanmoins que si « *ce cadre ne remplacera pas les politiques et instruments existants de l'Union européenne* », il ne serait pas une alternative à l'élargissement. Ils se sont également dits prêts à accorder le statut de candidat à la Géorgie dès que son Gouvernement aura concrétisé les priorités énoncées par la Commission européenne.

Mais la procédure d'adhésion d'un pays à l'Union européenne donne lieu à des négociations longues et ne peut aboutir qu'avec l'accord de tous les États membres. Dans un communiqué publié le 23 juin 2022, le Parlement européen a indiqué qu'il n'y aura pas de « *procédure accélérée* » pour l'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie, autrement dit, pas d'abaissement des « *exigences des conditions d'adhésion* » prévues à l'article 49 du Traité sur l'Union européenne qui n'envisage pas de « *procédure accélérée exceptionnelle* », préservant ainsi l'égalité entre les États candidats dont certains le sont de longue date. Il a ainsi douché les souhaits du Président ZELENSKY qui demandait « *une adhésion immédiate de l'Ukraine via une nouvelle procédure spéciale* ». Selon les conclusions du Conseil européen, la « *progression de chaque pays sur la voie de l'Union européenne dépendra de ses mérites propres pour ce qui est de se conformer aux critères de Copenhague, la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux membres étant prise en considération* ».

En effet, le processus d'élargissement de l'Union européenne nécessite de la part des pays candidats de mettre en œuvre des réformes fondamentales dans des domaines tels que l'État de droit ou le fonctionnement des institutions démocratiques, car ils sont loin des « *standards européens* ». S'agissant de l'Ukraine en particulier, le Président Macron a d'ailleurs reconnu que son adhésion prendrait des décennies²⁵. Elle doit, en particulier, affronter ses problèmes de corruption (122^e rang sur 193 dans l'échelle de « *Transparency international en 2021* »)²⁶. Mais c'est un « *enjeu crucial* » pour elle dans son combat pour la souveraineté²⁷.

En dehors de l'Ukraine et de la Moldavie, cinq pays ont obtenu le statut de candidat à l'Union européenne et sont toujours en attente d'intégration : la Turquie en 1999, la Macédoine du Nord en 2005, le Monténégro en 2010, la Serbie en 2012 et l'Albanie en 2014. Deux pays ont engagé la procédure de candidature, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo.

²⁵ K. DE MEYER, « Adhésion à l'Union européenne : l'Ukraine reconnue candidate, les Balkans veulent accélérer », *Les Échos*, 23 juin 2022. Quant au ministre français délégué aux Affaires européennes de l'époque, Clément BEAUNE, il a estimé que le processus d'adhésion prendra « *sans doute quinze ou vingt ans* », *Le Figaro*, 22 mai 2022.

²⁶ R. PLANCHON, « Adhésion à l'Union européenne : "L'Ukraine doit régler ses problèmes de corruption" », *Le Figaro*, 17 juin 2022.

²⁷ T. D'ISTRIA, « Adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne : pourquoi c'est un enjeu crucial à Kiev », *Le Monde*, 23 juin 2022.

Avant la réunion du Conseil européen, les dirigeants de l'Union européenne ont reçu leurs homologues des Balkans occidentaux pour faire le point sur les progrès réalisés en matière d'intégration à l'Union européenne. Ils ont appelé à « accélérer les processus d'adhésion » et rappelé « l'importance des réformes ». Ils ont réaffirmé qu'« il est urgent de réaliser des progrès tangibles dans le règlement des différends bilatéraux et régionaux qui subsistent, en particulier dans le cadre du dialogue entre Belgrade et Pristina sur la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo ».

Mais, si des dossiers ont avancé sur des sujets politiques prioritaires pour une Europe plus souveraine, plus sociale et plus verte, « l'“hyperprésidence” française du Conseil de l'Union européenne laisse l'Europe sur sa faim »²⁸. Cette hyperprésidence tricolore laisse effectivement un goût amer²⁹.

II. – LES LIMITES

Cette présidence française s'est terminée un peu loin des ambitions qu'Emmanuel MACRON lançait en décembre 2021 : « *Relance, puissance, appartenance* », même si on peut considérer que la crise ukrainienne « a plutôt servi l'ambition française d'amener l'Europe à se penser comme puissance, en fournissant des arguments en faveur de l'impératif de souveraineté stratégique pour lequel la France plaide depuis longtemps, mais que certains États refusaient d'entendre ». « Néanmoins, il ne faut pas occulter que le retour en force de l'OTAN et le rééquipement militaire accéléré des États membres profite surtout aux États-Unis. Le discours sur l'Europe de la défense s'en trouve déséquilibré ; dans les faits, l'achat d'équipements américains par la Pologne, la Roumanie, ou même l'Allemagne place l'Europe dans une dépendance nouvelle envers les États-Unis pour plusieurs décennies et rien ne garantit que l'effort d'investissement européen annoncé en matière de défense profitera à l'industrie militaire européenne et en particulier française. »³⁰ C'est davantage la progression de la défense de l'Europe que de l'Europe de la défense.

Par ailleurs, en matière spatiale, si après seulement quatre mois de négociations, un accord est intervenu sur la proposition de règlement visant à mettre en place une constellation de connectivité sécurisée européenne, « il y a encore un long chemin à parcourir, technologique et financier, et nous espérons que notre lanceur Ariane 6, dans le cadre de la préférence européenne, pourra être prêt et disponible pour la mise en place de la constellation »³¹.

La France n'a pas non plus eu le temps de convaincre ses partenaires concernant les « textes relatifs au financement des partis politiques européens et à la

²⁸ C. SCHOEN, *La Croix*, 30 juin 2022.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ A. CADEC, *Comptes rendus de la commission des Affaires européennes*, Sénat, 7 juillet 2022.

³¹ A. CADEC, *ibid.*

transparence de la publicité à caractère politique que le président de la République affichait comme une priorité pour renforcer la démocratie en Europe »³².

S'agissant de la souveraineté alimentaire, elle a été négligée. En effet, « *la nouvelle politique agricole commune délaisse les objectifs de production ; la priorité reste donnée à son verdissement, malgré le spectre d'une pénurie alimentaire mondiale. Seules les règles de jachère ont été suspendues, et non le volet agricole du Green Deal* »³³.

Sans compter que le 1^{er} juillet, le lendemain de la fin de la présidence française, l'annonce « *en grande pompe par le président de la Commission et la Première ministre de Nouvelle-Zélande* »³⁴ d'un accord de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande suscite des inquiétudes légitimes, alors que la PFUE a été présentée comme ayant « *permis une avancée pour nos agriculteurs* », car « *un principe a été avancé [...] Les normes de production européennes devraient s'appliquer à tous les produits commercialisés sur le marché intérieur, qu'ils soient produits au sein de l'Union européenne ou importés depuis les pays tiers* »³⁵. Or, ce principe semble remis en cause par l'annonce de l'accord par la Commission comme l'a écrit la sénatrice Françoise FERAT en posant une question au gouvernement. Une catastrophe pour le climat et les agriculteurs européens. Pourquoi ? Car « *il facilitera l'arrivée sur le marché européen de plusieurs milliers de tonnes de produits laitiers, de viandes ovines et de viandes bovines depuis l'autre bout du monde sans que cette libéralisation ne s'accompagne d'une exigence de respect de nos normes de production agricole* ». En effet, « *la Nouvelle-Zélande autorise encore l'atrazine, interdite depuis 2003 en Europe, et le diflubenzuron, interdit en Europe depuis 2021. Elle utilise massivement pour son élevage de vaches laitières les tourteaux de palmistes, responsables d'une partie de la déforestation. Autre exemple en matière de bien-être animal, aucune loi en Nouvelle-Zélande ne fixe d'exigence en matière de durée de transport terrestre ou de chargement pendant le transport.* » Quel bilan carbone ? « *Quelle est la stratégie du gouvernement français pour exiger la réciprocité des normes aux produits importés de Nouvelle-Zélande ?* »³⁶ Que répond le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire ?³⁷ « *L'ouverture des marchés dans les pays tiers offre des débouchés supplémentaires aux filières et constitue un relais de croissance important. Le Gouvernement est donc favorable aux accords de libre-échange et au commerce, pour autant que les accords signés soient équilibrés et respectent les filières sensibles.* » Mais « *cela peut sembler contre-intuitif au moment où l'Union européenne cherche à renchérir le coût du carbone dans les transports avec son paquet énergie-climat en vue de réduire les gaz à effet de serre. La distance séparant le port du Havre d'Auckland est de plus de 18 000 kilomètres. Il faut en moyenne 84*

³² J.-F. RAPIN, *op. cit.*

³³ A. CADEC, *Comptes rendus de la commission des Affaires européennes*, Sénat, 7 juillet 2022.

³⁴ A. CADEC, *JO débats*, Sénat, 12 juillet 2022.

³⁵ Question écrite n° 23 de Françoise FERAT (Marne - UC) publiée au *JO*, Sénat, 7 juillet 2022, p. 3179.

³⁶ Question écrite, *op. cit.*

³⁷ Réponse publiée dans le *JO*, Sénat, 11 août 2022, p. 4242.

jours à un bateau-cargo pour joindre les deux ports »³⁸. La FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) a d'ailleurs protesté : « *Comment un tel accord s'inscrit-il dans le Green Deal et la lutte contre le changement climatique ? (...) Nous importons encore une fois une agriculture que ni les agriculteurs ni les consommateurs ne veulent.* »³⁹

Autre lacune de la présidence française de l'Union européenne : « *La France a perdu la direction de l'agence la plus puissante de l'Union européenne, Frontex.* »⁴⁰ Son directeur, Fabrice LEGERRI, le patron français de l'Agence européenne, basée à Varsovie, de gardes-frontières et de garde-côtes a été amené à démissionner pour un « *affrontement idéologique* »⁴¹. Il l'a fait sur fond d'accusation, car il était dans le viseur de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) des ONG. Il a été directeur exécutif de Frontex depuis 2015, suivant le souhait du ministre de l'Intérieur français de l'époque, Bernard CAZENEUVE, devenu ensuite Premier ministre du Président François HOLLANDE pendant cinq mois.

On lui reproche en substance de « *ne pas avoir respecté les procédures, s'être montré déloyal vis-à-vis de l'Union européenne et un mauvais management personnel* »⁴².

« *Cette enquête intervient sur fond d'accusations régulières, notamment de la part d'ONG ces dernières années, de pratiques de refoulement illégaux de migrants (dits « pushbacks ») et de complaisance envers les autorités grecques, par exemple, sur les renvois brutaux vers la Turquie* »⁴³. Selon cette enquête, « *entre mars 2020 et septembre 2021, Frontex a répertorié des renvois illégaux de migrants, parvenus dans les eaux grecques, comme de simples opérations de "prévention au départ", menées dans les eaux turques* »⁴⁴.

Mais, on en arrive au dilemme de Frontex. Selon son directeur, « *il remet (son) mandat au conseil d'administration, puisqu'il semble que le mandat sur lequel (il a) été élu puis reconduit en juin 2019 a silencieusement, mais effectivement changé* »⁴⁵. En effet, « *c'est la philosophie et la nature même de la mission qui semble au cœur du rapport de force qui a poussé Fabrice Leggeri à la démission : Frontex doit-elle assurer avant tout l'imperméabilité des frontières extérieures de*

³⁸ E. BERRETTA, *Le Point*, 13 juillet 2022.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ A. CADEC, *Comptes rendus de la commission des Affaires européennes*, Sénat, 7 juillet 2022

⁴¹ R SOUBROUILLARD, « Immigration : derrière la démission du patron de Frontex, un affrontement idéologique », *Marianne*, 11 août 2022.

⁴² J. SKARZYNSKI, AFP, « Le patron de Frontex Fabrice Leggeri démissionne », *Le Monde*, 29 avril 2022.

⁴³ *Ibid.* Voir aussi J.-M. LECLERC, « Les dessous de la démission fracassante du patron français de Frontex, Fabrice Leggeri », *Le Figaro*, 4 mai 2022.

⁴⁴ *Le Figaro*, *ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

l'Europe ? Ou bien doit-elle surveiller les États membres de l'Union européenne dans la protection des demandeurs d'asile qui frappent à sa porte ? »⁴⁶

Ces derniers mois, le directeur exécutif de Frontex s'interrogeait ouvertement et publiquement sur ce dilemme. Début décembre 2021, lors d'une table ronde, il s'était même dit « *démuni* » face à cette situation⁴⁷. Effectivement, il « *s'était publiquement interrogé sur la nature même de la mission de l'agence, prise en tenaille entre la volonté ferme de certains États membres d'assurer une imperméabilité des frontières extérieures de l'Union européenne et le respect des principes européens sur le droit d'asile aux personnes en danger* »⁴⁸. Il a ainsi questionné : « *Entre l'impératif de ne pas laisser des gens passer irrégulièrement et, de l'autre, le principe de non-refoulement parce que toute personne en besoin de protection a droit d'asile, comment fait-on ? Personne n'est capable de me répondre. On est schizophrènes.* »⁴⁹

Bref, « *Bouc émissaire ou symbole de la dérive migratoire européenne ?* »⁵⁰

Mais « *protéger les frontières de l'Union européenne, n'est-ce pas l'exact rôle de Frontex ? Faut-il rappeler à la Commission que l'agence est chargée de soutenir les États dans la surveillance et la protection des frontières extérieures de l'Union européenne ? C'est ce que fit inlassablement Fabrice Leggeri au cours de son mandat, demandant moyens et soutien. Sans résultat. Pourtant, la loi est du côté de Frontex. Le 13 février 2020, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a rendu un arrêt autorisant le refoulement de migrants clandestins tentant de forcer la frontière de l'Union européenne à l'enclave espagnole de Melilla.* »⁵¹

Après cette démission fracassante, Fabrice LEGGERI a été auditionné à huis clos au Sénat par les commissions des Lois et des Affaires européennes. Puis il est revenu sur cette démission. Il a estimé que « *certaines veulent faire jouer à Frontex le rôle d'une agence qui vérifie comment les États membres appliquent les droits fondamentaux aux frontières* » alors que son « *mandat* » est d'être « *une force de police des frontières européennes* ». Il y a vu un « *problème culturel* » et a considéré que « *politiquement* », il ne lui « *était plus possible de diriger l'agence* ». Il a aussi insisté sur « *un besoin évident de clarification* », et appuie la proposition d'Emmanuel MACRON de « *redonner une gestion politique* » à l'espace Schengen. Il faudrait, selon lui, « *une gestion pilotée plus directement par le pouvoir politique de certaines crises migratoires* ». Dans son courrier de démission, il a écrit que « *le mandat de Frontex [...] a silencieusement, mais effectivement été modifié* »⁵² et a

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ K. DE MEYER, « Le directeur de Frontex démissionne de ses fonctions », *Les Échos*, 29 avril 2022.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ T. ORY, « Frontex, ce que révèle la démission du patron de l'agence européenne de gardes-frontières », *L'Express*, 5 mai 2022.

⁵¹ N. BAY, Tribune, « La démission du directeur de Frontex est un signal d'alarme », *Valeurs actuelles*, 8 mai 2022.

⁵² L. MOLIER-SABET, « Union européenne, sécurité, immigration », *Public Sénat* 14 juin 2022 ; F. LEGGERI, « Voici les raisons de ma démission », *Le Journal du Dimanche*, 1^{er} mai

ainsi refusé d'accepter la transformation de l'agence imposée par la Commission qui en fait une agence pseudo-humanitaire.

Finalement, son départ pose des questions de fond sur le rôle précis de l'agence européenne : a-t-elle le droit de protéger les frontières extérieures de l'Union ? En d'autres termes, en résumé, la Convention de Genève, qui interdit de refouler un réfugié menacé dans son pays, prime-t-elle sur le Code des frontières Schengen, qui oblige les États de l'espace Schengen à prévenir le franchissement illégal des frontières extérieures ?

Autre enjeu « *négligé par la présidence française : l'avenir de la zone euro. Le débat attendu sur l'évolution du pacte de stabilité et de croissance n'a pas eu lieu.* »⁵³ La cohésion de la zone euro est menacée. En outre, « *aucun projet substantiel n'a été enregistré en matière d'union bancaire, dont le troisième pilier – la garantie des dépôts – fait cruellement défaut, ni en matière d'union des marchés de capitaux* »⁵⁴.

Autre déception, l'échec de la taxation des grandes entreprises à hauteur de 15 % de leurs bénéfices en raison du *veto* hongrois brandi et celui de la réforme du marché européen de l'électricité fondé sur le prix du gaz.

Quant au projet de Communauté politique européenne, avancé par la le Président Macron le 9 mai 2022 devant le Parlement européen⁵⁵ et discuté au Conseil européen des 23 et 24 juin 2022, pour favoriser le dialogue entre l'Union et les pays candidats et voisins, il est permis de se demander si le sentiment d'appartenance, qui était une des trois priorités de la présidence française, n'a pas été oublié avec les nouveaux élargissements envisagés en raison de la crise ukrainienne.

Ce projet, aux contours flous, ne va-t-il pas révéler des fractures sous-jacentes de l'Union, créer une certaine « confusion des sentiments » face à l'arrivée de nouveaux membres, susciter des interrogations et des craintes sur la viabilité et la cohésion de l'Union élargie et retarder le défi de sa démocratisation ? « *L'histoire se répète, on multiplie les associations futiles comme du temps de Nicolas Sarkozy avec son Union pour la Méditerranée* », soupire Zelfano ZOVKO, membre croate du groupe du Parti populaire européen au Parlement européen. Quant à Philippe LAMBERTS, eurodéputé écologiste belge, il ne voit pas non plus d'utilité de « *créer un nouveau machin* »⁵⁶.

2022 ; E. BERRETTA, « Pourquoi le patron de Frontex a remis sa démission », *Le Point*, 29 avril 2022.

⁵³ A. CADEC, *Comptes rendus de la commission des Affaires européennes*, Sénat, 7 juillet 2022.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Voir aussi les suggestions d'E. LETTA, ancien président du Conseil italien, « Il faut construire une confédération européenne pour accueillir l'Ukraine », *Les Échos*, 25 avril 2022 ; « Enrico Letta veut "créer une Confédération européenne de trente-six pays" avec l'Ukraine », *Le Figaro*, 6 mai 2022.

⁵⁶ C. SCHOEN, « L'"hyperprésidence" française du Conseil de l'Union européenne laisse l'Europe sur sa faim », *La Croix*, 30 juin 2022.

Le défi de l'élargissement au détriment de la quête de l'approfondissement ?

L'Union devrait d'abord parachever son approfondissement avant d'entreprendre son élargissement. La puissance, seconde priorité de la présidence française, également oubliée, alors que le Président MACRON a prôné, le 9 mai 2022 au Parlement européen, le « *serment de Strasbourg pour une Europe souveraine, unie, démocratique et ambitieuse* »⁵⁷.

S'agissant de la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui s'est achevée par un discours du Président MACRON, les travaux de la convention à venir ont été « *mis sous le frontispice de l'efficacité* »⁵⁸. Mais cette conférence n'a dessiné aucune piste d'avenir pour rendre l'Union capable de supporter de nouveaux élargissements, alors qu'une réflexion sur les règles de fonctionnement de l'Union européenne s'impose. Une volonté d'ouverture sans aucune traduction politique ? Une « *europhorie* » utopique sans lendemain ?

Deux options s'offrent désormais à l'Union. « *S'ouvrir au défi de "l'invention démocratique" à l'Est du continent en repensant son mode d'adhésion : un arrimage politique de nouveaux États* »⁵⁹ en « *transition* » démocratique pour obtenir le « *label démocratique* » et appartenir au « *club des démocraties* », soumis aux valeurs de l'Union définies à l'article 2 du traité, « *combiné avec de longues périodes de transition et d'adaptation pour l'adhésion pleine et entière* ». Cela permettrait « *d'établir un lien direct et important entre l'aspiration à la démocratie et l'appartenance à l'Union* ». Cela aurait « *l'avantage de favoriser une sorte de family process, le sentiment d'appartenance à la famille européenne dans les deux sens du terme : moyen plus sûr que bien des spéculations sur l'identité ou la personne européenne* »⁶⁰. L'autre option consiste à envisager l'élargissement « *sur le même modèle que les élargissements précédents* »⁶¹ dans les années 1980-1990 aux pays du Sud et aux pays nordiques.

On peut penser que c'est la première option qui s'imposera, comme déjà dans les années 2000 avec l'élargissement de l'Union à des pays à l'Est du continent. Mais alors, « *le langage de l'unification du continent* » doit être définitivement remplacé par celui de « *l'élargissement* » de l'Union ! « *Le glissement sémantique est significatif* », car on passera alors de l'idée que « *la réinvention de la démocratie sous les ruines du totalitarisme impliquait une refondation du projet européen* », « *le mythe fondateur de la liberté des peuples comme seul véritable programme de l'Europe selon Bronislaw Geremek*⁶², à l'idée de l'exportation à l'Est d'un corpus juridique, d'un modèle économique et institutionnel »⁶³.

⁵⁷ Voir le discours du président de la République à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe au Parlement européen le 9 mai 2022.

⁵⁸ C. SCHOEN, *op. cit.*

⁵⁹ J. RUPNIK, « De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe », *Pouvoirs*, n° 106, 2003, p. 41-55.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Conférence de Bronislaw GEREMEK à l'Université de Fribourg le 23 avril 2001.

⁶³ J. RUPNIK, *op. cit.*

Le déficit démocratique risque alors de se creuser, entraînant alors le renforcement du courant souverainiste dans les États déjà sensibles à la menace d'un « super État » européen et des tensions encore plus vives entre les anciens, les membres plus récents et les nouveaux membres amenant finalement à l'affaiblissement du lien politique entre les États et au renoncement définitif au mythe de l'Europe « puissance » pourtant brandie comme un étendard par le Président MACRON.

Quant à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), elle pourra encore moins se démarquer de la politique des États-Unis si bien que l'objectif de l'Europe de la défense sera définitivement enterré au profit du choix de la défense de l'Europe sous l'égide étasunienne, aboutissant à la fin du rôle de l'Europe sur la scène internationale.

Dès lors, l'Union jusqu'où ? Le critère géographique d'État européen n'a jamais été défini alors que c'est une condition de fond d'adhésion. La question des frontières se trouve ainsi posée, mais une appréciation large entendue comme dans le cadre du Conseil de l'Europe engendrera une Union « impuissante », « inefficace » et totalement « otanisée ». Ce serait finalement sa course à l'abîme, un crash planifié par une obstination qui relève d'une « marche folle ».

C'est d'ailleurs sur cette pente dangereuse que l'Union s'est engagée, avec le paquet législatif sur le climat pour la transition écologique couvrant l'ensemble de l'économie, pourtant presque unanimement salué et mis au crédit de la PFUE et que certains voudraient accélérer. Voiture thermique vs voiture électrique. L'avenir de l'automobile va donc passer par la voiture électrique à batterie ou à hydrogène à l'échéance 2035, date à laquelle les constructeurs ne pourront plus vendre de véhicules à moteur à explosion sur le territoire européen. Elle serait moins consommatrice, plus fiable, plus durable et plus silencieuse, mais plus chère et les usagers déplorent le trop faible nombre de bornes de recharge actuellement. Or, à elle seule, l'automobile, qui ne représente que 10 % des émissions de CO₂, ne permettra pas d'atteindre l'objectif de la neutralité carbone en 2050 et de juguler le réchauffement climatique. « *Sur la sellette, l'industrie automobile s'attaque dare-dare à la chasse au carbone* »⁶⁴. Pour atteindre ces objectifs, le secteur s'est lancé dans une course à marche forcée pour adapter son modèle industriel et économique à la nouvelle donne. « *Rien ne semble avoir évolué depuis la fin du XIX^e siècle.* » Décidément visionnaire, John GRAND-CARTERET pointait déjà du doigt la recharge comme « *l'inconvénient capital qui à lui seul suffirait à la condamner* »⁶⁵. Dans son livre paru en 1898, *La voiture de demain. L'histoire de l'automobilisme. Passé. Présent Technique. Caricatures*, il avait effectivement ouvert une brèche, expliquant déjà que « *s'agissant de la conception, le moteur à vapeur, c'est le passé, le moteur à pétrole, c'est le présent, l'électricité, c'est l'avenir* ». « *Il avait simplement omis d'ajouter une temporalité. La voiture électrique aura mis plus de cent*

⁶⁴ S. REISSER, « Entre ces deux technologies, notre cœur balance. Laquelle est la plus adaptée à nos besoins, la plus abordable et la plus respectueuse de l'environnement ? », *Le Figaro*, 22 novembre 2022.

⁶⁵ *Ibid.*

ans à s'imposer »⁶⁶, par la contrainte. Et de prédire que « dans l'état actuel, à moins que l'on installe sur toutes les routes des fontaines d'électricité, les véhicules à électricité ne peuvent s'employer que sur un parcours connu et constant »⁶⁷. Il concluait en signifiant que l'on ne pourra prétendre à une voiture électrique réellement pratique que lorsque l'on aura trouvé un générateur très léger et pas trop dispendieux.

Heureusement, une clause de revoyure en 2026 a été prévue afin, non pas de revenir sur l'échéance 2035, mais pour évaluer la disponibilité des carburants verts. Effectivement, « l'électricité n'est pas aussi verte que promise »⁶⁸. « L'Union européenne a trompé son monde en invoquant la neutralité carbone pour vendre la voiture électrique à la population. Elle s'est basée sur les émissions à l'échappement (émissions à usage), se gardant bien d'examiner le bilan carbone. »⁶⁹

« Certes, il n'y a pas débat en matière de qualité de l'air. Le véhicule électrique ne rejette ni polluant dans l'atmosphère ni gaz à effet de serre lors de son utilisation. Reste que la balance n'est plus aussi favorable si l'on intègre les émissions de CO₂ de la source d'énergie. Or, cette question est fondamentale pour apprécier l'empreinte environnementale d'un véhicule à batterie rechargeable. Dans ce domaine, on observe de grandes disparités à l'échelle européenne, selon que l'électricité est produite à partir de centrales à charbon ou au fioul, d'énergies renouvelables, d'un parc nucléaire ou éolien (terrestre ou en mer). »⁷⁰ *Quid* aussi de la préservation de la biodiversité ? L'impact de ces équipements sur la faune et la flore reste encore méconnu. La fabrication des batteries pose également question. Il faut extraire du lithium et du cobalt dans les terres rares, notamment s'agissant de ce dernier, en République démocratique du Congo, qui dispose de plus de la moitié de la production mondiale, mais où 40 000 enfants sont exploités dans des mines, selon une estimation de l'Unicef en 2014⁷¹, payés un ou deux dollars par jour, et dont certains sont morts ou ont été mutilés dans des effondrements de tunnels. C'est la face cachée des voitures électriques⁷².

Reste à espérer finalement que l'automobiliste ne soit pas dissuadé de rester à la voiture thermique, mais le soit de passer à la voiture électrique !

En outre, les États membres ont trouvé un accord de principe, adopté le 22 juin 2022, *in extremis*, en vue de mettre en place une « taxe carbone » aux frontières, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui est apparu comme un succès. Tout le monde devrait être favorable à ce dispositif. Il s'agit d'imposer que les industriels non européens vendant des produits qui ne respectent pas les normes

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Rapport d'Humanium, *Travail des enfants dans les mines de la République démocratique du Congo*, 6 avril 2016.

⁷² E. GOETZ, « Mines de cobalt : des géants de la tech mis en cause dans la mort d'enfants », *Les Échos*, 17 décembre 2019.

auxquelles les entreprises européennes sont soumises en matière de gaz à effet de serre paient le carbone comme ces derniers. Cette mesure apporterait de « *nouvelles recettes à l'UE tout en préservant les industries européennes de la concurrence, mais il ne s'agit pas d'une ressource très importante. Face à la crise climatique, ce texte a surtout une dimension politique et symbolique* », a nuancé Guillaume KLOSSA⁷³.

Sauf qu'à y regarder de plus près, cette mesure risque d'avoir l'effet inverse et de défavoriser, c'est un comble, le « *made in EU* » qu'elle est censée protéger, car elle risque de ne pas taxer les produits transformés, ce qui suscite la grande inquiétude des industriels européens en raison du risque de favoriser la désindustrialisation ! En effet, taxer les importations d'acier, de fer, d'aluminium, de ciment et d'engrais venant hors de l'Union, c'est risquer d'augmenter en Europe le prix des produits finis et, surtout, de créer des distorsions de concurrence, car les mêmes produits finis fabriqués en dehors de l'Union et importés dans l'Union ne sont pas, eux, frappés du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). La fausse bonne idée européenne ? Mais souvent l'enfer est pavé de bonnes intentions !

Voilà pour le bilan de la présidence française de six mois et ses angles morts.

D'une liste à la PRÉVERT des priorités à faire avancer pour une souveraineté européenne à un bilan en demi-teinte d'une présidence française durant laquelle tout ne s'est pas passé comme prévu en raison notamment du déclenchement de la guerre en Ukraine, la France a passé le flambeau à la République tchèque qui a pris le relais de la PFUE le 1^{er} juillet 2022. Quels axes cette dernière a-t-elle voulu poursuivre ?

C'est la deuxième fois de son histoire qu'elle assure la présidence tournante depuis que la Tchéquie fait partie de l'Union en 2004. Déjà en 2009, après la France, elle avait eu à gérer le point d'acmé de la crise économique et financière qui frappait l'Union. Cette nouvelle présidence est marquée par l'invasion de l'Ukraine. Les priorités de la présidence tchèque se reflètent dans sa devise « *L'Europe comme mission* », selon les mots de Vaclav HAVEL, en 1996, alors président de la République tchèque, dans son discours qu'il avait intitulé ainsi lors de la remise du prix Charlemagne. Il s'appuyait sur la phrase de HEGEL : « *C'est au crépuscule que la chouette de Minerve prend son envol* », pour souligner qu'il faut se rendre compte des leçons du passé pour mieux aborder notre avenir. « *Dans le contexte international d'alors, très favorable aux démocraties occidentales, Havel invitait les Européens à redécouvrir leur conscience et à assumer la responsabilité des défis environnementaux, sociaux et économiques. Il ne s'agissait pas pour l'Europe de retrouver son rôle de chef d'orchestre ou d'imposer ses valeurs au reste du monde : elle devait plutôt servir d'inspiration et d'exemple.* »⁷⁴

⁷³ R. DAVID, « Quel bilan tirer de la présidence française de l'Union européenne ? », *Public Sénat*, 23 juin 2022.

⁷⁴ Audition de S.E.M. Michal FLEISCHMANN, Ambassadeur de la République tchèque en France, sur les priorités de la présidence tchèque du Conseil de l'Union européenne, du

La reprise des mots de Vaclav HAVEL est un beau symbole. « *C'est un appel à mener une réflexion commune, mais surtout à la responsabilité et à une action résolue fondée sur les valeurs.* »⁷⁵

Pour atteindre cet objectif d'« *Europe comme mission* », la République tchèque a identifié cinq priorités pour sa présidence⁷⁶. La première est la maîtrise de la crise migratoire et la reconstruction de l'Ukraine après la guerre, la deuxième est la sécurité énergétique de l'Union, la troisième est le renforcement des capacités de défense européenne et de la sécurité de l'espace cybernétique en raison des cybermenaces et le contexte géopolitique des nouvelles technologies, la quatrième est la résilience stratégique de l'économie européenne, confrontée notamment à un choc inflationniste, et la cinquième est la résilience des institutions démocratiques, la présidence tchèque s'engageant à la renforcer, car elles jouent un rôle essentiel dans le maintien et le développement des valeurs de la démocratie et de l'État de droit dans l'Union, comme le financement transparent des partis politiques ou l'indépendance des médias de masse. « *La République tchèque, reprenant les thèmes de Vaclav Havel – repenser, reconstruire, renforcer l'Europe – se donne comme mission d'apporter à l'Europe le renforcement de ses valeurs.* »⁷⁷

Finalement, seul le temps permettra de juger du sort des projets esquissés sous la présidence française, notamment la création de la Communauté politique européenne (CPE) et la refonte des traités proposés le 9 mai devant le Parlement européen.

S'agissant de la première proposition, connaîtra-t-elle une postérité ou restera-t-elle lettre morte à l'instar de la confédération européenne proposée en 1989 par le Président MITTERRAND lors de ses vœux de fin d'année⁷⁸ ? Deux ans plus tard, le 11 septembre 1991, lors d'une conférence de presse, il revenait sur ce projet, expliquant que la Confédération ne se substituerait pas à la Communauté, mais il alertait sur le danger d'attendre trop longtemps une hypothétique adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. Il y voyait le seul rempart possible face au danger « *d'éclatement et d'émiettement* » du continent européen et donc une chance d'échapper à une nouvelle guerre.

Cependant, le discours du Président MACRON, en s'inscrivant dans le sillage de cette proposition de Confédération mais en avançant l'idée de « Communauté politique européenne », semble donner à la notion de confédération un sens fédéraliste. N'est-il pas trop ambitieux pour certains mais trop timide pour d'autres qui vont y voir un moyen de retarder l'adhésion à l'Union des candidats et de leur accorder la garantie de leur ancrage à l'Ouest ? La conjugaison de ces facteurs ne risque-t-elle pas de vouer à l'échec ce projet ? Ou cette communauté peut-elle connaître un autre sort que la confédération du fait des nouvelles réalités poli-

7 juillet 2022, *Comptes rendus de la commission des Affaires européennes*, Sénat, 20 octobre 2022.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Discours du Premier ministre tchèque Petr FIALA au Parlement européen le 6 juillet 2022.

⁷⁷ Selon l'audition de S.E.M. Michal FLEISCHMANN, *op. cit.*

⁷⁸ L. BADEL, « Un projet de "communauté politique européenne" a déjà existé et son histoire est aussi celle d'un échec », *Le Monde*, 24 mai 2022.

tiques ? Encore faudrait-il définir clairement les critères d'appartenance à ce nouvel espace politique et son contenu ouvrant la voie à l'adhésion⁷⁹ afin qu'il ne soit pas considéré comme un long et douloureux purgatoire.

Quant à la seconde, la refonte des traités, certes, « *quelques semaines plus tard, le Parlement lui a emboîté le pas en adoptant à une très large majorité une résolution listant six points de révision. Mais cette refonte risque de rester lettre morte. La République tchèque [...] y est plutôt opposée* »⁸⁰, et avec les nouveaux clivages politiques et géopolitiques qui se dessine, elle ne semble pas à l'ordre du jour. De plus, l'avenir dira si l'autorité d'Emmanuel MACRON au regard de la Russie aura pesé avec son souci de « *ne pas humilier* » la Russie et de rester en communication avec le Kremlin, car la Pologne et les pays baltes défendent une poursuite de la guerre jusqu'à la défaite russe, là où la France, l'Allemagne et l'Italie prônent une ligne plus modérée⁸¹.

En tout état de cause, la République tchèque n'est pas la mieux placée pour faire avancer certains dossiers, en particulier de peser sur la Hongrie et la Pologne, car, membre du groupe de Visegrad (Tchéquie, Slovaquie, Pologne, Hongrie), elle partage avec eux notamment des difficultés et un historique communs⁸².

S'« *[i]l est grand temps de rallumer les étoiles européennes* »⁸³, l'avenir de l'Union est problématique car, pour l'heure, la cohésion au sein des Vingt-sept paraît fragile, si bien qu'avec le retour en force de l'OTAN, le projet de coopération européenne en matière de défense risque de passer au second plan et la probabilité d'amener l'Union à de nouvelles règles à travers un nouveau traité est infime du fait que les voix anti-européennes gagnent du terrain.

*
* *

L'Europe est à la croisée des chemins. Il reste encore à « *écrire l'histoire du futur* »⁸⁴. Ni dénonciation eurosceptique, ni apologie européiste, mais il faut « *avancer les yeux ouverts* »⁸⁵ et rester circonspect. Certes, « *un pour tous, tous pour un* », selon la devise des Mousquetaires. Mais « *nul ne peut servir deux maîtres*.

⁷⁹ C. CHATIGNOUX, « Un nouvel espace politique pour mieux arrimer les voisins de la Russie à l'Union européenne », *Les Échos*, 15 juin 2022. Voir aussi T. CHOPIN, L. MACEK, S. MAILLARD, « La Communauté politique européenne. Nouvel arrimage à l'Union européenne », *Décryptage*, Institut Jacques Delors, 18 mai 2022.

⁸⁰ R. DAVID, *op. cit.*

⁸¹ *Le Monde*, Éditorial, 8 juillet 2022.

⁸² Comme le reconnaît S.E.M. M. FLEISCHMANN, *op. cit.*

⁸³ P. LEVI, « Il est grand temps de rallumer les étoiles européennes », Fondation Robert Schuman, *Entretien d'Europe*, n° 117, 18 juillet 2022.

⁸⁴ V. GISCARD D'ESTAING, *Europa. La dernière chance de l'Europe*, Paris, XO Éditions, 2014, p. 179.

⁸⁵ *Ibid.*

Car, ou il haïra l'un, et aimera l'autre ; ou il s'attachera à l'un et méprisera l'autre. Vous ne pouvez servir Dieu et Mamon »⁸⁶.

⁸⁶ Bible, Matthieu, 6:24.