



Illustration trouvée sur European Policy Center (EPC -
<https://www.epc.eu/en/Publications/In-EU-Citizens-Panels-the-EU-institutions-must-not-leave-citizens-be~4d3794>

Les institutions

Yves Mervin

Cahier

Version 0.1 (version exploratoire, pour relectures avant une première diffusion).

2024-12-15

Cercle Pierre Landais

Association pour le développement local et régional

Institutions et politiques publiques

Site internet : united-citizens.eu (en cours de redéveloppement)

Contact : adlr56@free.fr



L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Article 2 du traité de l'Union européenne (valeurs de l'Union)

Sommaire

Sommaire	2
Présentation	3
Les perspectives	3
L'Union européenne	3
La France.....	5
La Bretagne.....	6
Les cadres institutionnels	7
Les deux grandes options	7
Le premier cadre.....	7
Le second cadre	8
Comparaison des deux cadres	8
L'architecture institutionnelle	9
L'alignement ministériel vertical	10
La déclinaison des fonctions et de l'action ministérielles.....	10

Présentation

Créé le 8 août 2008 à Lorient, le Cercle Pierre Landais s'est donné pour mission d'étudier les institutions et les politiques publiques en Bretagne et de formuler des propositions à l'image des think tanks. Cette démarche s'est rapidement heurtée à la complexité institutionnelle propre à la France et à l'Union européenne. Pour élaborer des propositions concrètes pour l'évolution des institutions et des politiques publiques en Bretagne, il est apparu nécessaire de mettre en lumière les grandes trajectoires possibles de la France et de l'Union européenne : des scénarios les plus pessimistes aux plus optimistes, ou encore des formes les moins intégrées aux plus intégrées.

Au cours des années se sont donc dessinés deux cadres institutionnels dans lesquels concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques : l'Etat dissocié de l'Union européenne et de la France et la Région européenne,

Le premier cadre a conduit au cahier L'Etat. Le second cadre, plus complexe où il nécessite de définir des évolutions institutionnelles souhaitables de l'Union européenne et de la France, est en cours de rédaction.

Les perspectives

L'Union européenne

Les évolutions envisageables de l'Union européenne peuvent être classées selon trois niveaux d'intégration :

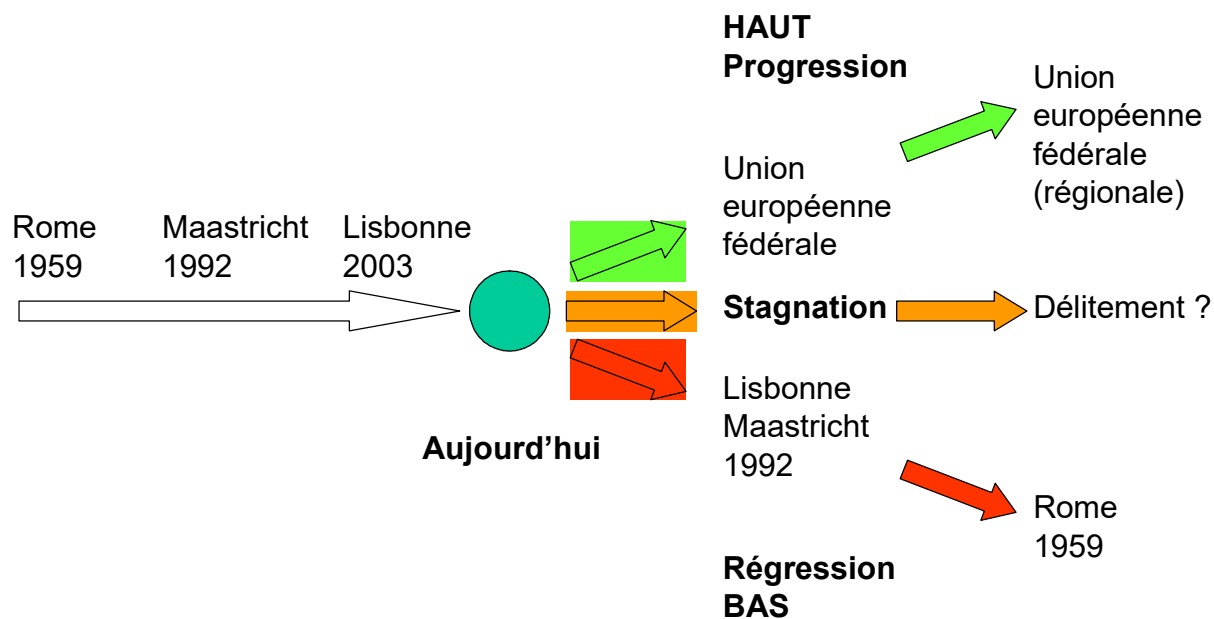
1. **Pas d'intégration** : correspondant à l'état de l'Union européenne avant le Traité de Rome.
2. **Intégration économique** : à travers un marché commun ou une union douanière, à la suite du Traité de Rome.
3. **Intégration fédérale** : l'Union européenne évolue en une fédération de ses États membres, comparable aux États-Unis d'Amérique ou à la Confédération helvétique.

Ces niveaux d'intégration impliquent un degré croissant de délégation des fonctions souveraines des États membres à une autorité supérieure : la Commission européenne dans le cas d'un marché commun ou une structure fédérale dans le cas d'une fédération européenne.

Aujourd'hui, la situation est marquée par une intégration paradoxale, dans la mesure où :

- Les fonctions régaliennes de défense et de diplomatie restent la prérogative des États membres, malgré la création du poste de Haut représentant des relations extérieures de l'Union européenne.
- Certaines fonctions ministérielles non régaliennes ont, en revanche, été déléguées au niveau européen, notamment l'agriculture avec la PAC (Politique agricole commune) et la pêche avec la PCP (Politique commune de la pêche).

La réalisation d'une fédération européenne nécessiterait, à la suite des traités de Maastricht (1992) et de Lisbonne (2003), l'adoption d'un quatrième grand traité européen. Ce traité consacrerait juridiquement la création d'une fédération, souvent désignée comme les États-Unis d'Europe, même si l'appellation actuelle « Union européenne » continuerait d'être utilisée par continuité.



Les Grands schémas d'évolution envisageables pour l'Union européenne

Les principaux scénarios d'évolution pour l'Union européenne peuvent être identifiés comme suit :

1. **Régression** : l'Union européenne remet en cause les traités de Lisbonne et de Maastricht, voire le Traité de Rome, entraînant un retour en arrière institutionnel.
2. **Stagnation** : l'Union européenne échoue à conclure un quatrième grand traité européen.
3. **Progression** : l'Union européenne réussit à adopter un grand traité l'instituant comme une fédération de ses États membres.

Parmi ces trois options, la stagnation apparaît comme la plus probable. Toutefois, cette stagnation comporte un risque sérieux de délitement à long terme, matérialisé par trois menaces principales :

- L'absence d'influence de l'Union européenne sur la scène internationale, aggravée par les divergences persistantes entre les politiques étrangères de certains États membres (notamment la France et l'Allemagne sur des questions comme la Libye, la Turquie ou l'Ukraine).
- Les déséquilibres budgétaires et monétaires, susceptibles de provoquer une crise menaçant la zone euro et, par ricochet, l'Union européenne elle-même (la situation économique actuelle de la France constitue un facteur aggravant).
- L'élargissement de l'Union européenne, qui pourrait passer de 27 à environ 37 États membres, accentuant les divergences entre les premiers États adhérents et les derniers arrivés.

Par ailleurs, les perspectives optimistes restent limitées. Le rapport Draghi souligne notamment l'échec relatif de la stratégie de Lisbonne des années 2000, qui visait à faire de l'Union européenne une économie compétitive fondée sur la connaissance.

Dans le scénario optimiste, l'Union européenne deviendrait une véritable fédération d'États membres. En tant que fédération, elle conserverait son marché unique, mais disposerait

également d'une diplomatie et d'une défense intégrée, en plus de la monnaie commune existante. Dans ce cadre, les compétences déléguées et partagées seraient redéfinies. Ainsi, la Politique agricole commune (PAC) et la Politique commune de la pêche (PCP) seraient restituées aux territoires, c'est-à-dire aux régions, voire aux États membres.

Une telle fédération européenne fonctionnerait sur un modèle comparable à celui des États-Unis d'Amérique et pourrait alors s'affirmer comme une puissance mondiale au même titre que les États-Unis, la Chine ou l'Inde.

La France

La France fait aujourd'hui face à de nombreuses difficultés :

- Industrie en déclin,
- Déficit budgétaire chronique,
- Commerce extérieur déficitaire,
- Dette publique devenue insoutenable,
- Fiscalité élevée, parmi les plus lourdes des pays de l'OCDE.

Sa diplomatie est en recul, notamment en Afrique et au Moyen-Orient. Son agriculture est en souffrance. Ses résultats scolaires, mesurés par des comparaisons internationales (PISA, PIRLS), la placent en position très défavorable pour le futur. Le système de santé n'est plus aussi performant qu'auparavant. L'insécurité augmente, en particulier dans les banlieues, et le pays fait face à une montée des communautarismes.

Cependant, la France conserve des atouts :

- Des infrastructures attractives, notamment dans les transports et l'énergie,
- De grandes entreprises internationales,
- Des universités qui demeurent compétitives à l'échelle mondiale.

Ses institutions, issues de la V^e République instaurée en 1958, paraissent aujourd'hui inadaptées et figées dans un blocage institutionnel. La France reste un État centralisé et suradministré qui peine à engager de véritables réformes. Une crise de régime majeure, comme celles déjà survenues dans son histoire (par exemple, en mai 1968), n'est pas à exclure, bien que ses conséquences soient difficiles à anticiper.

Si de nombreux acteurs politiques évoquent une VI^e République, ce concept reste flou et ne fait l'objet d'aucun consensus.

Bien qu'elle demeure un État moteur de l'Union européenne, le couple franco-allemand fonctionne aujourd'hui avec moins d'efficacité, et la France apparaît parfois comme le maillon faible de l'Union.

Les perspectives pour la France peuvent être envisagées selon trois scénarios :

- Un **redressement** : La France a prouvé par le passé sa capacité à surmonter des crises existentielles. Toutefois, cette option semble peu probable en l'absence d'une culture politique du consensus et de propositions bien identifiées ou susceptibles de consensus.

- Une **stagnation** : La France ne parvient pas à se réformer en profondeur. Les réformes superficielles ne font qu'aggraver les problèmes existants. C'est le scénario le plus vraisemblable aujourd'hui.
- Un **effondrement** : À force de stagner, la France pourrait sombrer et périlcliter.

Une évolution institutionnelle pourrait permettre à la France de renouer avec le dynamisme en introduisant :

- La fin du régime présidentiel, pour se rapprocher des autres États membres européens où la distinction entre chef d'État et chef de gouvernement est la règle (non sans difficultés, comme le montrent les exemples de l'Allemagne ou de l'Espagne pour former un gouvernement après des élections).
- Une décentralisation réelle, rompant avec une tradition centralisatrice, jacobine et colbertiste, inadaptée à un monde ouvert et à la participation à l'Union européenne.
- Un renforcement du rôle des régions, pour rapprocher l'action publique des territoires, et des pays ou comtés (notamment dans le cas de la Bretagne et ses pays).

Cela pourrait aboutir à une VI^e République fédérale française (RFF), sur le modèle de la République fédérale d'Allemagne (RFA) avec ses Länder. À plus long terme, cela pourrait inciter à une réunion voire une fusion de ces deux républiques afin de favoriser la construction européenne et de marquer une étape vers une véritable fédération européenne.

La Bretagne

La Bretagne doit s'adapter au contexte général, qu'il soit européen ou français. En prenant en compte les trois grandes trajectoires – effondrement, stagnation ou progression – qui concernent à la fois la France et l'Union européenne, et qui auront probablement tendance à se conjuguer, la Bretagne peut être conceptualisée selon deux cadres institutionnels principaux :

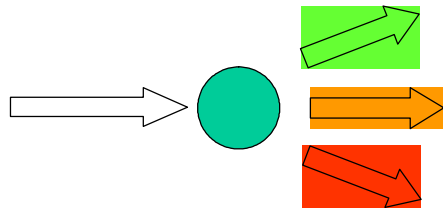
1. **Progression** (France et Union européenne) :
 - Une région européenne (« eurorégion ») intégrée dans une Union européenne fédérale,
 - Et une région française au sein d'une VI^e République fédérale française (RFF).
2. **Régression** :
 - Un État souverain, dissocié à la fois de l'Union européenne et de la France, dans le cas d'une défaillance simultanée de ces deux cadres.

Dans une situation intermédiaire de stagnation, l'évolution institutionnelle de la Bretagne serait également intermédiaire. Il n'est pas nécessaire de la préciser davantage ici, si ce n'est pour considérer qu'elle se situerait entre ces deux extrêmes.

HAUT : OPTION 1

Progression

Région européenne dans une Union européenne fédérale (de préférence régionale)



Quel statut pour la Bretagne dans une Union européenne en stagnation ?

Aujourd'hui



Dans une Union européenne en délitement : un État breton « Survivor » ?



Régression

BAS : OPTION 2

Les Grands schémas d'évolution envisageables pour la Bretagne

Les cadres institutionnels

Les deux grandes options

Suite à la prospective menée ci-avant, le Cercle Pierre Landais inscrit sa démarche dans deux cadres institutionnels :

- Un État dissocié de l'Union européenne, mais associé autant que possible à celle-ci par un accord de type « Traité de commerce et de coopération » similaire à celui conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (l'idée d'un État dissocié est apparue suite à la conclusion des négociations du Brexit fin 2020).
- Une « eurorégion » de la France, État membre de l'Union européenne.

Toute évolution institutionnelle se situera entre ces deux options considérées comme extrêmes. Leur étude a pour objectif d'aider à mieux gérer et anticiper ces évolutions. Le second cadre est toutefois plus complexe à définir que le premier, car il nécessite une réflexion sur les évolutions possibles des institutions françaises et européennes.

Le premier cadre

Depuis 2008, la référence principale du Cercle Pierre Landais est la Suisse avec son système de votations directes. L'idée d'un État dissocié de l'Union européenne et de la France n'a cependant émergé qu'après la conclusion du Brexit fin 2020. Cette question s'est alors posée : le Royaume-Uni a-t-il eu raison de quitter l'Union européenne ? La Bretagne ne devrait-elle pas se poser la même question ?

Ce cadre présente l'avantage de la simplicité, en s'appuyant sur des exemples concrets :

- La Suisse, associée à l'Union européenne dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE),
- L'Islande, également membre de l'AELE,
- L'Union douanière entre l'Union européenne et la Turquie, qui offre des spécificités intéressantes,
- Ou le Traité de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni issu des négociations du Brexit.

Ce cadre a déjà fait l'objet d'une publication accessible en ligne sur le site de l'Institut de documentation européenne et bretonne (IDBE)¹.

Dans cette option, la Bretagne serait associée à l'Union européenne et au Royaume-Uni par un traité similaire à celui existant entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Malgré les difficultés actuelles liées au Brexit, un tel accord présenterait une cohérence géographique évidente. De plus, la Bretagne resterait intégrée à l'espace Schengen pour certains volets de cet accord, ce qui prorogerait la situation actuelle où ni le Royaume-Uni ni l'Irlande n'appartiennent à cet espace.

Le second cadre

Ce cadre aurait l'avantage d'appartenir à une puissance internationale de premier plan, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il nécessiterait toutefois une évolution des deux traités fondateurs de l'Union européenne (TUE et TFUE). Le Cercle Pierre Landais formulera d'ailleurs des propositions en ce sens dans le cadre de ses réflexions.

Inspirée par la culture politique suisse fondée sur des niveaux de subsidiarité, cette approche pourrait être transposée dans un cadre institutionnel plus large.

Comparaison des deux cadres

Les deux options sont paradoxalement proches :

- Le premier cadre permet d'exprimer des aspirations intrinsèques à la Bretagne.
- Le second cadre met en évidence les avantages et les inconvénients de l'appartenance à une entité plus large comme l'Union européenne.

Il est toutefois plus facile de commencer par le premier cadre puis de transposer les politiques publiques dans le second. Ce dernier est plus complexe, car il doit intégrer les réalités actuelles et futures des institutions françaises et européennes.

Dans les deux cas, les politiques publiques doivent prendre en compte les normes européennes, à l'image de la Suisse ou du Royaume-Uni, pour faciliter les échanges commerciaux avec l'Union européenne.

Entre les deux options à comparer – un nouvel État breton (une « Suisse maritime ») et une région européenne ou « eurorégion » – l'a priori penche pour la région européenne. Bien que la Suisse offre un exemple concret, l'appartenance à une puissance internationale comme l'Union européenne, qui pourrait rivaliser avec les États-Unis et la Chine, reste un avantage majeur pour ses États membres et leurs régions.

¹ Voir le cahier L'Etat : https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cle_355/Etat_2024-02_-_A4.pdf
L'intégration de cet Etat dans une prochaine Union européenne est inscrite en filigrane dans la définition de cet Etat Bretagne.

Toutefois, il est essentiel d'éviter l'écueil d'une institution technocratique, qui remplacerait un centralisme français par un autre centralisme européen. Une évolution autoritaire et centralisatrice de l'Union européenne ne permettrait pas à ses États membres ni à ses régions de s'épanouir comme ils peuvent légitimement l'espérer.

L'architecture institutionnelle

Les deux options institutionnelles proposées reposent sur les principes fondamentaux suivants :

- Séparation des pouvoirs :
 - Horizontalement : distinction entre le Parlement, le gouvernement et la justice,
 - Verticalement : séparation des rôles entre la présidence et le gouvernement.
- Subsidiarité : l'action publique doit être exercée au niveau le plus proche des citoyens et des territoires.
- Démocratie semi-directe : combinaison de la représentation par élection et de la consultation citoyenne systématique sur les grands sujets, à l'image des votations suisses.

Les concepts proposés dans le cahier « L'État », fondés sur ces principes, sont largement transposables au second cadre institutionnel.

	Option 1	Option 2
Subsidiarité	Bretagne État	Bretagne Région
Mondial	Nations Unies	Nations Unies
Supra étatique ou fédéral		Union européenne
Étatique	État Bretagne	État membre France
Régional		Région Bretagne
Territorial	Territoire Pays Groupements Communes	Territoire Pays Groupements Communes
Citoyens	Citoyens	Citoyens

Les deux grandes options étudiées par le CPL-ADLR

Le passage de l'option 1 à l'option 2 implique une augmentation des niveaux de subsidiarité, passant de 3 à 5 niveaux :

- **Option 1** : Territoire → État → Nations Unies

- **Option 2** : Territoire → Région → État → Union européenne (fédération) → Nations Unies

L'alignement ministériel vertical

Bien que ce ne soit pas le cas actuellement, la démarche proposée repose sur le principe de l'alignement ministériel entre les différents niveaux de subsidiarité. Concrètement, cela signifie :

- Un même ministère porterait le même nom à chaque niveau de gouvernance (territoire, région, État, Union européenne).
- Chaque ministère correspondrait à un périmètre de compétences identique, simplifiant ainsi les relations et la coordination entre niveaux.

Aujourd'hui, cette cohérence n'existe pas : il est nécessaire d'établir des correspondances entre, par exemple, une direction générale européenne et un ministère français, dont le périmètre varie souvent d'un gouvernement à l'autre en raison des marchandages politiques liés à sa constitution.



L'architecture institutionnelle d'un futur État à tous niveaux de subsidiarité

La déclinaison des fonctions et de l'action ministérielles

Dans le cas de l'option 1 (État dissocié), cette déclinaison s'effectue selon deux niveaux :

- Le niveau de l'État central définit les orientations parlementaires avec le concours d'un sénat des pays,

- Le niveau du territoire, les pays (un niveau triple avec le pays proprement dit, les groupements de communes et les communes) exécute ces orientations

L'Etat dissocié peut être considéré comme une fédération de ses pays (à l'instar des cantons suisses) et les pays conservent la prérogative d'exercer l'action publique au plus près des citoyens, au moins pour les ministères non « régaliens » (ducaux dans le cas de la Bretagne).

Dans le cas d'une fédération européenne, la déclinaison de l'action publique s'effectue à davantage de niveaux :

- Pour les fonctions fédérales (déléguées selon la terminologie actuelle), de façon schématique : diplomatie, défense, droit et monnaie, l'action est exécutée au niveau fédéral. Elle ne dispense pas de solliciter les Etats membres et leurs régions pour qu'ils expriment leurs attentes et leurs contraintes,
- Pour les fonctions concertées (selon la terminologie actuelle), soit les autres fonctions ministérielles autres que les précédentes (agriculture, énergie, pêche ...), les Etats membres et leurs régions définissent leurs orientations et leur planifications. Le niveau fédéral organise de façon non contraignante la concertation de façon à ce que les Etats membres et leurs régions échangent leurs pratiques, se coordonnent de façon à optimiser leurs actions (les investissements par exemple).