



Quelle Union européenne pour la Bretagne ? Le désenchantement

Yves Mervin

Version 0.1 (version exploratoire pour relectures).

2026-05-03

Cercle Pierre Landais

Association pour le développement local et régional

Institutions et politiques publiques

Réflexions stratégiques pour la Bretagne, la France et l'Union européenne

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)

Image de première page : Mediamodifier sur pixabay (<https://pixabay.com/photos/eu-flag-brexiteurope-british-uk-2108026/>)

Sommaire

Sommaire	3
Introduction	3
Partie I — Le désenchantement européen.....	5
Partie II — Les institutions : une architecture devenue illisible.....	10
Partie III — Les politiques publiques : l’accumulation sans architecture globale	25
Partie IV — La nécessité d’une refondation	44
Conclusion : du désenchantement à la nécessité d’une refondation.....	50
Sommaire long	52

Introduction

De la Bretagne à l’Union européenne : comprendre le désenchantement pour préparer le réenchantement

La question « **Quelle Union européenne pour la Bretagne ?** » constitue le point de départ de cette réflexion. Elle ne doit pourtant pas être comprise comme une interrogation strictement régionale. La Bretagne n’est pas ici considérée comme un cas isolé, ni comme une périphérie demandant simplement davantage d’attention de la part des institutions européennes. Elle est envisagée comme un territoire concret à partir duquel il devient possible d’interroger l’Union européenne dans son ensemble : ses institutions, ses politiques publiques, ses réussites, ses limites et ses possibilités de refondation.

L’Union européenne agit en effet sur de nombreux domaines qui touchent directement la Bretagne : agriculture, pêche, environnement, énergie, transports, numérique, industrie, recherche, commerce, cohésion territoriale. Mais ces politiques publiques ne peuvent pas être analysées séparément du cadre institutionnel qui les produit. Une politique européenne n’est jamais seulement une décision technique ; elle résulte d’une architecture politique, juridique et administrative. Lorsqu’une politique est mal comprise, mal acceptée ou mal appliquée, le problème ne vient pas seulement de son contenu : il peut aussi venir de la manière dont elle a été conçue, décidée, légitimée et expliquée.

C’est pourquoi cette réflexion repose sur une distinction essentielle entre **les institutions** et **les politiques publiques**. Les institutions répondent à la question : **qui décide, selon quelle légitimité, avec quels contrôles et dans quel cadre démocratique ?** Les politiques publiques répondent à une autre question : **que fait l’Union européenne, dans quels domaines, avec quels effets pour les citoyens, les États, les régions et les territoires ?** L’une ne va pas sans l’autre. Des institutions illisibles produisent des politiques mal comprises ; des politiques incohérentes affaiblissent la confiance dans les institutions.

Le projet européen est né d’une ambition considérable : dépasser les guerres européennes, organiser la paix, favoriser la prospérité, créer entre les citoyens du continent une solidarité

durable. Cette ambition n'a rien perdu de sa valeur. Dans un monde marqué par le retour des puissances, la concurrence économique, les tensions militaires, les dépendances technologiques et les bouleversements climatiques, l'Union européenne demeure plus nécessaire que jamais. Mais cette nécessité ne suffit plus. Une construction politique peut être nécessaire et néanmoins susciter le doute, la lassitude ou le rejet lorsqu'elle devient trop complexe, trop technocratique, trop éloignée des citoyens ou trop incertaine dans ses finalités.

L'Union européenne se trouve ainsi dans une situation paradoxale. Elle est indispensable pour peser dans le monde, mais elle peine à susciter l'adhésion. Elle produit du droit, des normes, des programmes et des financements, mais elle ne donne pas toujours le sentiment d'une volonté politique claire. Elle dispose d'institutions nombreuses, mais les citoyens identifient difficilement qui décide réellement. Elle proclame des valeurs communes, mais elle donne parfois l'image d'une cacophonie diplomatique, d'une impuissance stratégique ou d'une fuite en avant réglementaire. Ce décalage nourrit un désenchantement européen qu'il serait dangereux d'ignorer.

Ce désenchantement ne doit cependant pas conduire à renoncer à l'Europe. Il doit conduire à la regarder lucidement. Critiquer l'Union européenne ne signifie pas nécessairement vouloir la détruire. Cela peut au contraire signifier vouloir la sauver de ses ambiguïtés, de ses lourdeurs et de ses erreurs de conception. La critique devient alors une étape nécessaire vers une refondation. Encore faut-il distinguer ce qui relève des erreurs institutionnelles, ce qui relève des politiques publiques mal ordonnées, et ce qui relève plus profondément d'un défaut de vision démocratique.

Le présent document constitue donc un premier temps : celui du diagnostic. Il cherche à comprendre pourquoi l'Union européenne, après avoir suscité tant d'espairs, provoque aujourd'hui tant d'interrogations. Il examine d'abord le désenchantement européen, puis les difficultés institutionnelles de l'Union, avant d'aborder les politiques publiques et leur accumulation parfois peu lisible. Il ne s'agit pas de dresser un réquisitoire définitif, mais d'identifier les blocages qui empêchent l'Union européenne de devenir une puissance démocratique, compréhensible et assumée.

Un second document prolongera cette analyse dans une perspective positive : celle du **réenchantement européen**. Il ne suffira pas alors de simplifier l'existant ou de corriger quelques procédures. Il faudra envisager une reconstruction plus profonde : clarifier les institutions, redonner au Parlement européen un rôle conforme à sa légitimité démocratique, distinguer ce qui doit être intégré, coordonné ou simplement concerté, et replacer les territoires — dont la Bretagne — dans une architecture européenne plus lisible et plus efficace.

La question initiale — « **Quelle Union européenne pour la Bretagne ?** » — trouvera ainsi sa réponse dans une interrogation plus large : **quelle Union européenne voulons-nous construire pour les citoyens, les États et les territoires européens ?** Une Union réduite à un marché commun ? Une Union poursuivant sa fuite en avant technocratique ? Ou une Union refondée, démocratique, responsable, capable d'agir dans le monde et de susciter à nouveau l'adhésion des citoyens européens ?

Ce premier document part du désenchantement. Mais il ne s'y enferme pas. Il cherche à préparer les conditions d'un réenchantement.

Partie I — Le désenchantement européen

1. L'espoir initial

L'Union européenne ne peut pas être comprise seulement à partir de ses institutions actuelles, de ses règlements, de ses politiques publiques ou de ses crises récentes. Elle doit d'abord être replacée dans son intention originelle : empêcher le retour des guerres européennes, organiser la coopération entre des nations longtemps rivales, et faire de l'interdépendance économique un instrument de paix durable.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe occidentale sort d'un désastre historique. Deux guerres mondiales ont ravagé le continent en moins d'un demi-siècle. La reconstruction matérielle est immense, mais la reconstruction politique l'est tout autant. Il ne s'agit pas seulement de rebâtir des villes, des routes, des ports, des usines ou des administrations. Il s'agit de rendre impossible, ou du moins beaucoup moins probable, le retour d'un affrontement majeur entre les puissances européennes.

L'idée européenne naît donc d'une intuition simple et forte : les États européens ne doivent plus seulement coexister, ils doivent coopérer durablement. Cette coopération ne se limite pas à des accords diplomatiques classiques. Elle consiste à créer des institutions communes, des règles communes et des solidarités concrètes. La mise en commun du charbon et de l'acier, puis la constitution d'un marché commun, traduisent cette ambition : l'économie devient un moyen de stabilisation politique.

L'espoir européen repose ainsi sur une première promesse : la paix. Cette promesse a été largement tenue entre les États membres de la construction européenne. La France et l'Allemagne, dont l'affrontement avait structuré une grande partie de l'histoire européenne moderne, sont devenues les deux piliers d'un projet commun. Cette transformation constitue l'une des réussites majeures de l'Europe contemporaine.

À cette promesse de paix s'ajoute une deuxième promesse : la prospérité. L'intégration économique devait favoriser les échanges, soutenir la croissance, élargir les marchés, renforcer les entreprises européennes et améliorer progressivement les conditions de vie. Le marché commun, puis le marché intérieur, ont été porteurs d'une dynamique de modernisation et d'ouverture. Pour de nombreux citoyens, l'Europe a longtemps signifié davantage d'opportunités, de mobilité, de stabilité monétaire et de développement.

Une troisième promesse s'est progressivement ajoutée aux deux premières : celle d'un modèle européen. L'Union européenne s'est présentée comme un espace fondé sur la démocratie, l'État de droit, les libertés publiques, la protection sociale, la solidarité territoriale, la coopération pacifique et le respect des droits fondamentaux. Elle n'était pas seulement un marché ; elle prétendait aussi incarner une certaine conception de la civilisation politique européenne.

Cet espoir a également eu une dimension territoriale. Les régions, les villes, les territoires périphériques ou maritimes pouvaient y voir une possibilité de ne plus dépendre uniquement de leur État national. Pour une région comme la Bretagne, l'Europe pouvait représenter à la fois un horizon économique, un espace de coopération maritime et agricole, un cadre de développement régional, et une ouverture vers d'autres territoires européens confrontés à des problématiques comparables.

L'Union européenne a donc suscité une attente considérable : dépasser les guerres, dépasser les frontières sans abolir les nations, dépasser les égoïsmes nationaux, organiser un continent

de coopération plutôt qu'un continent de rivalités. C'est précisément parce que cette attente a été forte que le désenchantement actuel est profond.

Le problème européen contemporain ne vient pas seulement de l'existence de critiques contre l'Union. Toute construction politique importante suscite nécessairement des critiques. Le problème vient du décalage croissant entre l'espoir initial et la perception actuelle : l'Europe devait être un projet de paix, de prospérité, de démocratie et de puissance collective ; elle apparaît trop souvent comme un système complexe, technocratique, peu lisible, faiblement incarné et parfois éloigné des citoyens.

C'est ce passage de l'espoir au doute, puis du doute au désenchantement, qu'il faut désormais analyser.

2. Les motifs du désenchantement

Le désenchantement européen ne provient pas d'une cause unique. Il résulte d'une accumulation de déceptions, de malentendus, de blocages institutionnels, d'erreurs politiques et de perceptions négatives qui se sont renforcées au fil du temps. L'Union européenne reste souvent jugée nécessaire, mais elle n'est plus toujours perçue comme désirable. Elle demeure utile, parfois indispensable, mais elle peine à susciter l'adhésion affective, démocratique et politique qu'un projet de cette ampleur devrait inspirer.

Ce désenchantement est d'autant plus profond que l'Union européenne ne s'est pas présentée comme une simple organisation internationale. Elle a porté une ambition historique : dépasser les rivalités nationales, organiser la paix, favoriser la prospérité, protéger les droits fondamentaux, donner aux Européens une capacité d'action collective. Lorsque cette ambition paraît se dissoudre dans la complexité administrative, les compromis opaques ou les crises non résolues, la déception devient plus forte.

2.1 Le choc du traité constitutionnel

Le rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe, en particulier lors du référendum français de 2005, a constitué un moment majeur du désenchantement. Ce rejet n'a pas seulement exprimé une opposition à un texte juridique. Il a révélé une fracture entre une partie importante des citoyens et la direction prise par la construction européenne.

Beaucoup d'électeurs n'ont pas rejeté l'Europe en tant que telle. Ils ont rejeté une certaine manière de construire l'Europe : trop abstraite, trop juridique, trop économique, trop éloignée du débat démocratique ordinaire. Le terme même de « Constitution » pouvait laisser espérer une clarification politique majeure. Or le texte proposé apparaissait à beaucoup comme une consolidation de mécanismes déjà existants plutôt que comme une refondation démocratique lisible.

Le problème s'est aggravé lorsque les principales dispositions du traité rejeté ont été reprises, sous une autre forme, dans le traité de Lisbonne. Même si cette reprise était juridiquement distincte, elle a nourri l'impression que le choix des citoyens avait été contourné. À partir de ce moment, une partie du débat européen s'est installée dans la méfiance : l'Union européenne pouvait apparaître comme un processus avançant malgré les citoyens, voire contre eux.

2.2 La surréglementation

Un second motif de désenchantement tient à la perception d'une surréglementation européenne. L'Union européenne produit des directives, des règlements, des normes, des

programmes, des procédures et des obligations qui encadrent une part croissante de l'activité économique, administrative et sociale.

Cette production normative n'est pas en soi illégitime. Un marché intérieur suppose des règles communes. La protection de l'environnement, des consommateurs, des travailleurs, des données personnelles ou de la concurrence exige des cadres juridiques. Mais lorsque ces règles s'accumulent sans architecture claire, elles finissent par donner le sentiment d'un système qui réglemente davantage qu'il ne gouverne.

Le problème n'est donc pas seulement la quantité de normes. Il tient aussi à leur lisibilité, à leur cohérence et à leur hiérarchisation. Les entreprises, les agriculteurs, les pêcheurs, les collectivités locales, les associations et parfois même les administrations nationales peuvent avoir le sentiment de devoir appliquer des dispositifs conçus loin du terrain, dans un langage technique, avec des coûts de conformité importants et une finalité politique insuffisamment expliquée.

La surréglementation devient alors un symbole : celui d'une Europe perçue moins comme une puissance protectrice que comme une machine normative.

2.3 La cacophonie diplomatique

L'Union européenne prétend peser dans le monde, mais elle donne souvent l'image d'une parole extérieure fragmentée. Les États membres conservent leurs traditions diplomatiques, leurs intérêts géographiques, leurs priorités stratégiques et leurs rapports particuliers avec les grandes puissances. Cette diversité est compréhensible. Elle devient cependant problématique lorsque l'Union européenne se montre incapable de formuler une position claire, rapide et durable sur les grandes crises internationales.

La diplomatie européenne souffre ainsi d'une contradiction fondamentale. L'Union dispose d'un poids économique considérable, d'un marché intérieur puissant, d'une monnaie commune pour une partie de ses membres, d'une capacité normative réelle. Mais elle ne transforme pas toujours cette puissance potentielle en puissance politique. Elle parle parfois par la Commission, parfois par le Conseil européen, parfois par le Haut représentant, parfois par les États membres les plus influents, sans que les citoyens sachent clairement qui engage réellement l'Europe.

Cette cacophonie affaiblit l'Union à l'extérieur et la décrédibilise à l'intérieur. Les citoyens peuvent difficilement croire à une Europe puissance si celle-ci ne sait pas qui parle en son nom, selon quel mandat, avec quelle légitimité et pour quelle stratégie.

2.4 L'atonie économique

L'Union européenne a longtemps été associée à la prospérité. Or une partie du désenchantement contemporain vient du sentiment que l'Europe ne protège pas suffisamment son appareil productif, ses classes moyennes, ses agriculteurs, ses ouvriers, ses entreprises industrielles ou ses territoires fragilisés.

La concurrence mondiale, la désindustrialisation, les délocalisations, la dépendance énergétique, la faiblesse relative de certains secteurs technologiques, la pression sur les revenus et la difficulté à faire émerger de grands champions européens nourrissent l'impression d'une Europe ouverte, mais insuffisamment stratégique. Le marché intérieur a créé des opportunités, mais il n'a pas toujours été accompagné d'une politique industrielle, commerciale et technologique à la hauteur des rapports de force mondiaux.

Cette critique est particulièrement forte lorsque les citoyens ont le sentiment que l'Union impose des contraintes internes élevées — environnementales, sociales, fiscales, réglementaires — sans exiger une réciprocité suffisante de ses partenaires commerciaux. L'Europe apparaît alors comme un espace exigeant pour ses propres producteurs, mais parfois naïf face aux concurrents extérieurs.

L'atonie économique n'est donc pas seulement une question de croissance. Elle renvoie à une interrogation plus profonde : l'Union européenne est-elle un simple espace de concurrence régulée ou une puissance économique capable de défendre ses intérêts, ses entreprises, ses travailleurs et ses territoires ?

2.5 Le sentiment de dépossession démocratique

Le désenchantement européen est aussi démocratique. Beaucoup de citoyens ne comprennent pas clairement le fonctionnement des institutions européennes. Ils savent que le Parlement européen est élu, mais constatent qu'il ne dispose pas de toutes les prérogatives habituellement associées à un parlement. Ils entendent parler de la Commission, du Conseil européen, du Conseil de l'Union européenne, de la Cour de justice, des agences, des trilogues, des majorités qualifiées et des procédures complexes, sans toujours pouvoir identifier la chaîne réelle de décision.

Cette illisibilité alimente un sentiment de dépossession. Lorsqu'une décision est impopulaire, les gouvernements nationaux peuvent accuser Bruxelles. Lorsqu'une décision est positive, chacun peut tenter de s'en attribuer le mérite. Cette dilution des responsabilités affaiblit le consentement démocratique. Une démocratie suppose que les citoyens puissent savoir qui décide, sur quel programme, avec quels moyens, et comment sanctionner ou reconduire les responsables.

L'Union européenne souffre ainsi d'une difficulté majeure : elle intervient dans des domaines de plus en plus importants, mais elle ne dispose pas encore d'une structure politique suffisamment claire pour rendre ces décisions pleinement lisibles et appropriables par les citoyens.

2.6 La tentation technocratique

Lorsque les institutions politiques sont ambiguës, l'administration tend à occuper le vide. C'est l'un des motifs les plus profonds du désenchantement. La Commission européenne dispose d'une expertise permanente, d'une capacité d'initiative, d'une administration structurée, de directions générales, d'agences et de réseaux techniques. Elle peut agir, proposer, orienter et encadrer là où les États membres se divisent et où le Parlement européen reste limité.

Cette efficacité administrative peut être utile. Mais elle devient problématique lorsqu'elle est perçue comme un gouvernement sans légitimité politique suffisante. L'Union européenne donne alors le sentiment d'être conduite par des mécanismes, des procédures et des experts davantage que par un choix démocratique explicite.

La technocratie n'est pas seulement le pouvoir des techniciens. Elle est le symptôme d'un déséquilibre : quand la politique ne décide pas clairement, l'administration organise, interprète et parfois oriente. Le citoyen ne conteste pas nécessairement l'existence de compétences administratives européennes ; il conteste leur transformation implicite en pouvoir politique.

2.7 L'écart entre les valeurs proclamées et les réalités perçues

L'Union européenne se présente comme une communauté de valeurs : démocratie, État de droit, liberté, égalité, dignité humaine, solidarité. Ces principes sont essentiels. Mais leur invocation répétée peut devenir contre-productive si les citoyens perçoivent un écart entre les valeurs proclamées et les pratiques effectives.

Lorsque l'Union européenne défend l'État de droit mais semble impuissante face à certaines dérives internes, lorsqu'elle parle de solidarité mais se divise sur les migrations, lorsqu'elle revendique la puissance mais peine à agir diplomatiquement, lorsqu'elle promeut la transition écologique mais laisse certains territoires supporter des contraintes lourdes, elle expose ses valeurs au soupçon d'incantation.

Le désenchantement vient alors non d'un rejet des valeurs européennes, mais d'une interrogation sur leur traduction concrète. Une valeur politique n'est crédible que si elle s'incarne dans des décisions compréhensibles, équitables et assumées.

Le pfizergate : un moments majeur de la perte de confiance dans l'institution européenne



En novembre 2021 La présidente de l'Union européenne Ursula von der Leyen remet au président-directeur général de l'entreprise américaine Pfizer, Albert Bourla, le prix du leadership du Conseil de l'Atlantique . Quid des relations entre la présidente de l'Union européenne Ursula von der Leyen et le président-directeur général de l'entreprise américaine Pfizer Albert Bourla à l'occasion de la négociation d'un contrat d'approvisionnement de vaccins Pfizer/BioNtech contre le covid 19 d'un montant d'environ 1,8 milliards d'euros ? Quid des sms qui auraient été échangés entre ces deux personnes ?

Le 11 mai 2022, conformément au règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, une journaliste du New York Times, demande à la Commission européenne de donner accès à tous les SMS échangés entre la présidente Ursula von der Leyen et le PDG de Pfizer, Albert Bourla, depuis le 1er janvier 2021. Par une décision du 15 novembre 2022, la Commission européenne refuse la requête de la journaliste au motif qu'elle ne dispose pas des documents correspondant à la demande. La journaliste forme donc un recours en annulation de cette décision devant le Tribunal de l'Union européenne (affaire Stevi et The New York Times c/ Commission), sur le fondement de l'article 263 du TFUE.

Le 14 mai 2025, le Tribunal fait droit à la demande de la requérante et annule la décision de refus de la Commission. Les juges considérant que la présomption de non-existence des documents a été renversée par la demanderesse et que « la Commission n'a fourni dans la décision attaquée aucune

explication plausible permettant de comprendre la raison pour laquelle elle n'avait pas pu retrouver les documents demandés. »

Donc, aujourd'hui (à date de rédaction), pas de preuve judiciaire publique de corruption, pas de publication des SMS, pas d'annulation du contrat Pfizer dans cette procédure, mais un revers juridique définitif pour la Commission sur la transparence et la bonne administration et surtout un problème institutionnel majeur : des échanges potentiellement importants entre la présidente de la Commission et le PDG de Pfizer n'ont pas été conservés ou retrouvés de manière traçable.

2.8 La perte de récit collectif

Enfin, l'Union européenne souffre d'une perte de récit. Elle a longtemps pu s'appuyer sur trois grands récits : la paix, la prospérité et l'élargissement. La paix entre les États membres semble désormais acquise, donc moins mobilisatrice. La prospérité est contestée par les crises économiques et sociales. L'élargissement, autrefois symbole de réunification du continent, apparaît aujourd'hui plus complexe, plus risqué, parfois plus inquiétant.

L'Union européenne peine donc à dire ce qu'elle veut devenir. Marché commun approfondi ? Fédération démocratique ? Puissance géopolitique ? Espace normatif ? Confédération d'États ? Coalition variable selon les sujets ? Cette incertitude stratégique nourrit le désenchantement. Les citoyens peuvent accepter des efforts, des contraintes et des compromis lorsqu'ils comprennent la destination. Ils les acceptent beaucoup moins lorsque la direction générale semble indécise.

Le désenchantement européen est ainsi le produit d'un paradoxe : jamais l'Europe n'a été aussi nécessaire dans le monde, mais rarement son projet politique a paru aussi difficile à formuler simplement. La suite de l'analyse doit donc porter sur les institutions, car c'est dans leur architecture même que se nouent une grande partie de ces difficultés.

Partie II — Les institutions : une architecture devenue illisible

3. L'architecture institutionnelle actuelle

L'Union européenne repose sur une architecture institutionnelle originale. Elle n'est ni une organisation internationale classique, ni un État fédéral pleinement constitué, ni une simple zone de libre-échange. Elle est une construction hybride, issue de traités successifs, dans laquelle les États membres, les citoyens européens, les administrations communes et les juridictions européennes participent tous, à des degrés différents, à la production de la décision européenne.

Cette originalité a longtemps été présentée comme une force. Elle permettait de concilier plusieurs exigences : préserver les États membres, représenter les citoyens, garantir l'intérêt général européen, assurer la stabilité juridique, organiser le marché intérieur et permettre des politiques communes. Mais cette architecture, devenue très complexe, est aujourd'hui difficilement lisible pour les citoyens. Elle rend la responsabilité politique incertaine : chacun participe à la décision, mais il devient difficile de savoir qui décide vraiment.

L'Union européenne repose principalement sur cinq institutions ou ensembles institutionnels : le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, le Parlement européen et la Cour de justice de l'Union européenne. Autour d'eux gravitent aussi de nombreuses directions générales, agences européennes, comités, groupes d'experts et procédures de négociation qui contribuent à la complexité de l'ensemble.

3.1 Le Conseil européen : l'orientation politique des États

Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres. Il fixe les grandes orientations politiques de l'Union européenne. Il ne légifère pas directement, mais il détermine les impulsions majeures, les priorités stratégiques et les compromis politiques de haut niveau.

En théorie, le Conseil européen incarne la volonté des États membres au plus haut niveau. Il permet de préserver la nature interétatique de l'Union et d'éviter qu'une administration européenne ou qu'une majorité parlementaire ne puisse engager l'ensemble du continent sans l'accord des gouvernements nationaux.

Mais son rôle est ambigu. D'un côté, il ne constitue pas formellement un gouvernement européen. De l'autre, il agit souvent comme le centre politique réel de l'Union. Lors des crises majeures — crise financière, crise migratoire, pandémie, guerre en Ukraine, énergie, élargissement — c'est vers le Conseil européen que se tournent les regards. Pourtant, son fonctionnement par consensus ou par unanimité dans certains domaines tend à produire des compromis lents, minimaux ou fragiles.

Le Conseil européen incarne donc une puissance d'orientation, mais aussi une capacité de blocage. Il donne à l'Union une direction lorsque les États s'accordent ; il la paralyse lorsque leurs intérêts divergent.

3.2 Le Conseil de l'Union européenne : la représentation sectorielle des États

Le Conseil de l'Union européenne, souvent appelé Conseil des ministres, réunit les ministres des États membres selon les sujets traités : agriculture, pêche, environnement, affaires économiques, justice, affaires étrangères, transports, énergie, etc.

Il partage avec le Parlement européen le pouvoir législatif et budgétaire dans de nombreux domaines. Il représente les gouvernements nationaux dans le processus d'adoption des directives et des règlements européens. Il est donc un organe central de la décision européenne.

Sa logique est différente de celle du Conseil européen. Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement ; le Conseil de l'Union réunit les ministres compétents. Il intervient davantage dans la fabrication concrète des textes européens. Il traduit, secteur par secteur, les positions des États membres.

Cette institution permet de maintenir un lien entre les politiques européennes et les gouvernements nationaux. Mais elle contribue aussi à l'illisibilité générale. Pour les citoyens, la distinction entre Conseil européen, Conseil de l'Union européenne et Conseil de l'Europe est souvent confuse. De plus, le Conseil de l'Union européenne est composé de ministres nationaux qui ne sont pas élus spécifiquement pour exercer une fonction européenne, même s'ils disposent d'une légitimité issue de leurs systèmes politiques nationaux.

Il en résulte une difficulté démocratique : le Conseil de l'Union européenne codécide une partie importante du droit européen, mais sa responsabilité politique est indirecte, dispersée

entre vingt-sept gouvernements et rarement clairement assumée devant les citoyens européens.

3.3 La Commission européenne : initiative, administration et exécution

La Commission européenne occupe une place centrale dans l'architecture institutionnelle de l'Union. Elle dispose du monopole ou quasi-monopole de l'initiative législative dans de nombreux domaines. Elle propose les directives, les règlements et les programmes européens. Elle veille à l'application des traités. Elle exécute le budget. Elle supervise de nombreuses politiques communes. Elle représente aussi l'Union dans certains domaines relevant de ses compétences.

La Commission est souvent présentée comme la gardienne de l'intérêt général européen. Elle n'est pas censée représenter les États membres pris séparément, mais l'Union dans son ensemble. Cette fonction peut être précieuse : sans un organe permanent capable de proposer, coordonner et suivre les politiques, l'Union serait probablement encore plus dépendante des seuls compromis intergouvernementaux.

Mais cette position crée une tension majeure. La Commission n'est pas un gouvernement européen élu. Ses membres sont désignés selon une procédure mêlant les États membres et le Parlement européen. Sa présidente ou son président dispose d'une forte visibilité politique, mais sans légitimité électorale directe comparable à celle d'un chef d'État ou de gouvernement national. Pourtant, la Commission possède une capacité d'initiative considérable.

Elle concentre ainsi plusieurs fonctions : impulsion, proposition, exécution, surveillance, administration. Cette accumulation contribue à l'ambiguïté du système. La Commission est-elle une administration ? Un exécutif ? Un gouvernement technique ? Une instance politique ? Une gardienne des traités ? En pratique, elle est un peu tout cela, ce qui alimente la perception d'une Europe technocratique.



Le 27 juillet 2025, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen et le président américain Donald Trump annoncent depuis l'Écosse un accord sur les droits de douane qui a été

« négocié » en tête-à-tête dans la matinée¹. Le président est élu au suffrage universel censitaire (cette remarque n'est un plaidoyer pour un régime présidentiel à l'américaine). L'homologue du président américain est le Président du Conseil européen, António Costa, élu par ses pairs au sein du Conseil européen le 27 juin 2024 et qui a pris ses fonctions le 1er décembre 2024.

LA COMPOSITION DU COLLÈGE DES COMMISSAIRES EUROPÉENS (2024-2029)

La nouvelle Commission européenne est entrée en fonction le 1er décembre 2024.

■ Sociaux-démocrates
 ■ Libéraux
 ■ Conservateurs
 ■ Droite radicale
 ■ Sans étiquette

Présidente



Ursula VON DER LEYEN
Présidente de la Commission européenne
Allemagne

Vice-présidents



Teresa RIBERA
Transition propre, juste et compétitive
Espagne



Kaja KALLAS
Haute représentation pour les affaires étrangères et Politique de sécurité
Estonie



Henna VIRKKUNEN
Souveraineté technologique, Sécurité et Démocratie
Finlande



Stéphane SÉJOURNÉ
Prosperité et Stratégie industrielle
France



Raffaello FITTO
Cohésion et Réformes
Italie



Roxana MÎNZATU
Personnes, Compétences et État de préparation
Roumanie

Autres commissaires

 Magnus BRUNNER Affaires intérieures et Migration Autriche	 Hadja LAHBIB État de préparation, Gestion de crise et Égalité Belgique	 Ekaterina ZAHARIEVA Statut, Recherche et Innovation Bulgarie	 Kostas KADIĆ Pêche et Océans Chypre	 Dubravka ŠUIČA Méditerranée Croatie
 Dan JØRGENSEN Énergie et Logement Danemark	 Apostolos TZITZIKOSTAS Transport durable et Tourisme Grèce	 Olivér VÁRHELYI Santé et Bien-être animal Hongrie	 Michael MCGRATH Démocratie, Justice et État de droit Irlande	 Valdis DOMBROVSKIS Économie, Productivité, Mise en œuvre et Simplification Lettonie
 Andrius KUBILIUS Défense et Espace Lituanie	 Christophe HANSEN Agriculture et Alimentation Luxembourg	 Glenn MICALLEF Équité intergénérationnelle, Jeunesse, Culture et Sport Malte	 Wopke HOEKSTRA Climat, Neutralité carbone et Croissance propre Pays-Bas	 Pierr SERAFIN Budget, Lutte antitrust et Administration publique Pologne
 Maria Luís ALBUQUERQUE Services financiers et Union de l'épargne et des investissements Portugal	 Jozef ŠIKELA Partenariats internationaux République tchèque	 Maroš ŠEFCOVIČ Commerce, Sécurité économique, Relations interinstitutionnelles et Transparence Slovaquie	 Marra KOS Élargissement Slovénie	 Jessika ROSWALL Environnement, Résilience en matière d'eau et Économie circulaire compétitive Suède

Source : Commission européenne
Décembre 2024

toute europe

La Commission européenne : gouvernement ou administration ? Le libellés des fonctions exercées par les commissaires sont assez explicite de la responsabilité des commissaires : « santé et bien-être animal », « partenariats financiers et Union de l'épargne et des investisseurs » (?), « Pêche et océans »... Ce qui ne donne pas le sentiment d'une définition intelligible et maîtrisée des domaines de compétences de ces commissaires.

3.4 Le Parlement européen : une légitimité électorale encore incomplète

Le Parlement européen est la seule institution de l'Union européenne élue directement par les citoyens. Il représente les citoyens des États membres. À ce titre, il devrait être le lieu principal de la délibération démocratique européenne.

Ses pouvoirs ont été considérablement renforcés au fil des traités. Il participe désormais à l'adoption de nombreux textes législatifs avec le Conseil de l'Union européenne. Il vote le budget. Il contrôle la Commission. Il peut approuver ou censurer la Commission. Il constitue donc un acteur institutionnel majeur.

Mais son rôle reste incomplet au regard de sa légitimité démocratique. Il ne dispose pas d'un véritable pouvoir général d'initiative législative. Il ne forme pas un gouvernement européen

1

<https://images.bfmtv.com/4ehCzdtqac6MOzlkajehk4Akn0=/0x106:2048x1258/2048x0/images/Pourquoi-la-declaration-commerciale-commune-entre-l-Union-europeenne-et-les-Etats-Unis-tarde-a-venir-2123731.jpg>

de manière pleinement comparable à ce que l'on observe dans un régime parlementaire. Il contrôle la Commission, mais sans que cette relation produise un exécutif européen clairement responsable devant lui.

Cette situation affaiblit la lisibilité démocratique de l'Union. Les citoyens élisent un Parlement européen, mais ce Parlement ne donne pas toujours le sentiment de déterminer la direction politique de l'Europe. Il participe à la décision, mais il ne l'incarne pas. Il contrôle, mais il ne gouverne pas. Il représente, mais il ne dispose pas de toutes les prérogatives que les citoyens associent spontanément à un parlement.

Le Parlement européen est donc à la fois central et bridé. Cette contradiction nourrit le sentiment d'un déficit démocratique européen.



Le paradoxe démocratique du Parlement européen

Le paradoxe du Parlement européen tient à ce qu'il est directement élu par les citoyens européens et constitue, à ce titre, l'instance la plus démocratiquement légitime de l'Union européenne. En pratique, son rôle demeure pourtant limité : il ne dispose pas de l'initiative législative générale et ne définit pas pleinement les grandes orientations politiques qui devraient lui revenir dans une Union européenne intégrée sur ses fonctions majeures.

Après le Pfizergate, qui interroge la transparence de la Commission européenne, le Qatargate rappelle que le Parlement européen lui-même n'est pas à l'abri des dérives d'influence et des soupçons de corruption. Révélée le 9 décembre 2022, cette affaire a mis en cause plusieurs eurodéputés, dont une vice-présidente du Parlement européen, dans une enquête portant sur des soupçons de corruption, de blanchiment et d'ingérence étrangère au bénéfice présumé du Qatar et du Maroc. Des sommes importantes en liquide ont été saisies lors des perquisitions ; les responsabilités pénales individuelles relèvent toutefois toujours de la justice (à la date de rédaction, l'affaire demeure pendante).

Au-delà des personnes mises en cause, cette affaire révèle la vulnérabilité du Parlement européen aux stratégies d'influence et l'opacité persistante de certains phénomènes de lobbying au niveau européen. Si les personnes sont faillibles, l'institution ne peut se permettre de l'être : lorsqu'une affaire surgit, la transparence et la justice doivent permettre d'établir les responsabilités individuelles, de sanctionner les fautes de manière exemplaire et de dissiper tout prétexte à discréditer l'institution elle-même.

3.5 La Cour de justice de l'Union européenne : la stabilité par le droit

La Cour de justice de l'Union européenne assure le respect du droit de l'Union. Elle interprète les traités, veille à l'application uniforme du droit européen, tranche les litiges entre institutions, États membres, entreprises ou particuliers selon les procédures prévues, et répond aux juridictions nationales par le mécanisme du renvoi préjudiciel.

Son rôle est essentiel. Sans juridiction commune, le droit européen serait appliqué différemment selon les États, ce qui affaiblirait le marché intérieur, les droits des citoyens et la cohérence de l'Union. La Cour garantit donc la stabilité juridique d'un ensemble politique et économique complexe.

Mais le rôle de la Cour contribue aussi à la perception d'une Europe fortement juridicisée. Lorsque les choix politiques sont insuffisamment clairs ou insuffisamment assumés, le droit tend à occuper une place croissante. La Cour devient alors un acteur de stabilisation, mais aussi, indirectement, un acteur de l'évolution de l'Union. Les citoyens peuvent avoir le sentiment que des orientations importantes résultent moins d'un débat politique explicite que d'une interprétation juridique progressive.

La difficulté n'est pas l'existence de la Cour. Elle est nécessaire. La difficulté tient plutôt à l'équilibre général du système : plus le pouvoir politique est ambigu, plus le droit devient structurant ; plus le droit devient structurant, plus la politique semble s'éloigner du citoyen.

3.6 Les directions générales, agences et procédures : l'Europe administrative

Autour des grandes institutions, l'Union européenne s'appuie sur une administration dense : directions générales de la Commission, agences européennes, comités, groupes d'experts, autorités spécialisées, réseaux administratifs, procédures de consultation, négociations techniques, trilogues et mécanismes de suivi.

Cette administration est indispensable pour mettre en œuvre des politiques complexes. L'agriculture, la pêche, le numérique, la concurrence, l'environnement, la santé, la sécurité alimentaire, les transports ou l'énergie ne peuvent pas être gérés sans expertise, sans données, sans procédures et sans continuité administrative.

Mais cette dimension administrative renforce l'impression d'un système éloigné. Les citoyens voient souvent les effets des normes européennes sans identifier les lieux de décision. Les élus nationaux eux-mêmes peuvent parfois se défaire sur « Bruxelles », alors qu'ils ont souvent participé aux décisions au Conseil. Les procédures européennes deviennent alors un espace où la responsabilité se dilue.

Les trilogues, par exemple, permettent de rechercher des compromis entre Commission, Parlement et Conseil. Ils peuvent accroître l'efficacité de la production législative, mais ils ajoutent aussi une couche supplémentaire d'opacité pour les citoyens. Plus la procédure est efficace techniquement, moins elle est parfois compréhensible démocratiquement.

3.7 Une architecture fonctionnelle mais peu lisible

L'architecture institutionnelle actuelle n'est donc pas absurde. Elle a une logique. Elle cherche à concilier les États, les citoyens, l'intérêt général européen, le droit et l'administration. Elle a permis de construire un marché intérieur, de produire des politiques communes, de stabiliser des règles et de gérer des compromis entre États très différents.

Mais cette architecture est devenue difficile à comprendre. Elle superpose plusieurs légitimités : les États au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne, les citoyens au Parlement européen, l'intérêt général européen à la Commission, le droit à la Cour de justice, l'expertise dans les directions générales et les agences.

Cette superposition pourrait être une richesse si les fonctions étaient clairement séparées. Elle devient un problème lorsqu'elles se confondent. Le Conseil européen oriente sans gouverner formellement. La Commission administre mais impulse politiquement. Le Parlement représente mais ne dispose pas pleinement de l'initiative. Le Conseil de l'Union codécide mais dilue la responsabilité entre gouvernements nationaux. La Cour stabilise juridiquement un ensemble dont la direction politique reste incertaine.

Ainsi, l'Union européenne ne souffre pas seulement d'une complexité institutionnelle. Elle souffre d'une confusion des rôles. C'est cette confusion qui rend son architecture illisible et qui prépare les erreurs de conception analysées dans la section suivante.

4. Les erreurs de conception institutionnelle

L'architecture institutionnelle actuelle de l'Union européenne n'est pas seulement complexe. Elle est marquée par plusieurs erreurs de conception qui expliquent une part importante du désenchantement européen. Ces erreurs ne résultent pas nécessairement d'une intention initiale fautive. Elles sont plutôt le produit d'une construction progressive, par traités successifs, compromis entre États, ajustements techniques et réponses ponctuelles aux crises.

L'Union européenne s'est ainsi développée par additions successives, sans que son architecture d'ensemble ait toujours été repensée. Ce mode de construction a permis d'avancer lorsque les États membres ne souhaitaient pas trancher clairement entre plusieurs modèles : marché commun, union politique, fédération, confédération, coopération intergouvernementale ou puissance européenne intégrée. Mais cette indétermination, longtemps utile, devient aujourd'hui problématique.

L'erreur centrale tient à ceci : l'Union européenne exerce des fonctions de plus en plus politiques, mais sans disposer d'une structure politique pleinement lisible, responsable et démocratiquement assumée. Elle agit comme davantage qu'une organisation internationale, mais elle ne se présente pas comme une fédération. Elle produit du droit, oriente des politiques, engage des ressources, impose des contraintes, mais ses responsabilités restent dispersées entre plusieurs institutions.

4.1 Une Union plus qu'un marché, moins qu'une fédération

La première erreur de conception tient à la nature indéterminée de l'Union européenne. La construction européenne a commencé par une coopération économique, puis par un marché commun, avant de devenir un marché intérieur, une union monétaire partielle, un espace juridique commun, et progressivement un ensemble politique intervenant dans des domaines très nombreux.

Pourtant, cette évolution n'a jamais été pleinement assumée sous la forme d'une fédération démocratique. L'Union européenne est donc devenue plus qu'un marché, mais moins qu'un État fédéral. Elle possède certaines caractéristiques d'une puissance publique : elle légifère, dispose d'un budget, impose des normes, contrôle des politiques, intervient dans des crises, négocie dans certains domaines internationaux. Mais elle ne dispose pas d'un gouvernement pleinement identifiable, ni d'un véritable espace démocratique structuré autour d'une majorité, d'une opposition et d'une responsabilité politique claire.

Cette situation produit une ambiguïté permanente. Lorsque l'Union réussit, elle apparaît comme un cadre utile. Lorsqu'elle échoue, personne ne sait exactement qui doit être tenu pour responsable : les États membres, la Commission, le Conseil, le Parlement, les traités, la Cour, ou l'administration européenne. Le résultat est une dilution de la responsabilité politique.

4.2 Un Parlement élu mais politiquement bridé

La deuxième erreur de conception concerne le Parlement européen. Il est élu directement par les citoyens, ce qui lui donne une légitimité démocratique évidente. Pourtant, il ne dispose pas de l'ensemble des prérogatives que l'on associe normalement à un parlement dans un système politique pleinement démocratique.

Il participe à la législation, il vote le budget, il contrôle la Commission. Mais il ne dispose pas d'un véritable pouvoir général d'initiative législative. Il ne forme pas un gouvernement européen clairement issu de sa majorité. Il ne structure pas encore pleinement la vie politique européenne autour d'un choix de programme identifiable par les citoyens.

Cette situation crée une frustration démocratique. Les citoyens votent pour des députés européens, mais ils ne perçoivent pas toujours le lien entre leur vote et l'orientation concrète de l'Union. Le Parlement est visible lors des élections, mais il reste moins visible dans la conduite politique de l'Europe.

Un Parlement élu mais bridé produit un double effet négatif. D'un côté, il ne suffit pas à corriger l'image technocratique de l'Union. De l'autre, il peut lui-même être rendu responsable de décisions qu'il n'a pas véritablement initiées. La démocratie européenne existe, mais elle demeure incomplète dans sa mécanique fondamentale.

4.3 Une Commission devenue centre d'impulsion politique

La troisième erreur de conception concerne la Commission européenne. Historiquement, la Commission devait garantir l'intérêt général européen, proposer les textes nécessaires à l'intégration, veiller à l'application des traités et assurer la continuité administrative de l'Union. Ce rôle est important et légitime dans une union d'États.

Mais la Commission est progressivement devenue davantage qu'une administration d'impulsion et d'exécution. Elle s'est imposée comme un centre politique de fait, notamment parce qu'elle dispose de l'initiative législative, de l'expertise technique, de la permanence administrative et d'une capacité d'action supérieure à celle d'institutions plus fragmentées.

Cette évolution crée une confusion. La Commission n'est pas un gouvernement élu ; elle est pourtant souvent conduite à agir comme un exécutif politique. Sa présidente ou son président peut incarner l'Union sur la scène internationale, annoncer des priorités stratégiques, présenter des programmes, intervenir dans des crises, sans que le mandat politique correspondant soit toujours clairement identifié.

Le problème n'est pas que la Commission dispose d'une administration compétente. Le problème est que, dans le vide laissé par l'absence d'un gouvernement européen pleinement

constitué, cette administration devient politiquement structurante. Ce glissement nourrit l'accusation de technocratie : la décision semble venir d'une instance experte, permanente, peu directement responsable devant les citoyens.

4.4 Un Conseil européen central mais souvent bloquant

La quatrième erreur de conception tient au rôle du Conseil européen. Il réunit les chefs d'État ou de gouvernement et fixe les grandes orientations de l'Union. Il est donc l'institution politique la plus élevée du côté des États membres. En période de crise, il devient souvent le centre réel de la décision européenne.

Mais le Conseil européen n'est pas un gouvernement européen. Il est une réunion de dirigeants nationaux, chacun responsable devant son propre corps électoral, son propre parlement, ses propres contraintes politiques internes. Il n'a pas pour fonction première de produire une volonté politique européenne intégrée ; il cherche plutôt à dégager des compromis entre intérêts nationaux.

Ce mode de fonctionnement peut être utile pour préserver l'équilibre entre États. Mais il devient insuffisant lorsque l'Union doit agir rapidement, parler clairement ou décider stratégiquement. L'unanimité ou la recherche permanente du consensus conduit souvent à des compromis minimaux, à des blocages ou à des décisions tardives.

Le Conseil européen est donc à la fois indispensable et insuffisant. Il donne une légitimité étatique aux grandes orientations européennes, mais il ne peut pas constituer à lui seul un gouvernement de l'Union. Lorsqu'il ne décide pas, la Commission occupe le vide. Lorsqu'il décide, il le fait souvent au terme de négociations opaques entre États. Dans les deux cas, le citoyen peine à comprendre où se situe la responsabilité.

4.5 Un Haut représentant institutionnellement ambigu

La cinquième erreur de conception concerne la politique étrangère. L'Union européenne dispose d'un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Sur le papier, cette fonction devait donner davantage de cohérence à l'action extérieure de l'Union. En pratique, elle reste institutionnellement ambiguë.

Le Haut représentant est à la fois vice-président de la Commission et représentant du Conseil pour les affaires étrangères. Cette double appartenance peut sembler équilibrée, mais elle produit aussi une double loyauté. Il dépend d'un système où la Commission, le Conseil, les États membres et parfois les grands dirigeants nationaux conservent chacun une capacité d'expression extérieure.

Le résultat est une diplomatie européenne souvent fragmentée. Dans les crises internationales, plusieurs voix peuvent prétendre parler pour l'Europe : la présidence de la Commission, le président du Conseil européen, le Haut représentant, les chefs d'État ou de gouvernement, les ministres nationaux des affaires étrangères, voire le Parlement européen à travers ses résolutions.

Cette pluralité de voix peut refléter la diversité européenne. Mais lorsqu'elle devient cacophonie, elle affaiblit la crédibilité de l'Union. Une puissance politique doit savoir qui parle en son nom, selon quel mandat, avec quelle stratégie et sous quel contrôle démocratique.

4.6 Une administration permanente qui compense le vide politique

La sixième erreur de conception est peut-être la plus profonde : l'administration européenne tend à compenser l'absence de pouvoir politique clairement constitué. L'Union européenne

dispose d'une administration permanente, structurée, experte et relativement stable. Cette administration assure la continuité de l'action européenne, prépare les textes, suit les programmes, coordonne les politiques et veille à l'application des règles.

Cette permanence est nécessaire. Une Union de vingt-sept États, intervenant dans des domaines aussi complexes que la concurrence, l'agriculture, le numérique, l'environnement ou le commerce international, ne peut pas fonctionner sans administration compétente.

Mais lorsque le pouvoir politique est insuffisamment clair, l'administration devient plus qu'un outil : elle devient un substitut. Elle oriente les politiques par sa capacité à formuler les problèmes, à rédiger les textes, à organiser les consultations, à produire les expertises, à définir les procédures. Elle ne décide pas toujours formellement, mais elle structure fortement l'espace des décisions possibles.

C'est ici que naît le sentiment de « coup d'État technocratique ». L'expression peut être excessive si elle suggère une prise de pouvoir délibérée. Mais elle exprime une perception réelle : l'Union semble parfois gouvernée par des mécanismes administratifs plus que par une volonté démocratique identifiable. Le citoyen ne voit pas seulement une administration ; il voit une administration qui paraît gouverner.

4.7 Une confusion entre intégration, coordination et concertation

Une autre erreur de conception tient à la mauvaise distinction entre les différents modes d'action de l'Union. Toutes les politiques européennes ne devraient pas relever du même niveau d'intégration. Certaines fonctions exigent une intégration forte, voire fédérale. D'autres relèvent plutôt d'une coordination entre États. D'autres encore devraient rester dans le domaine de la concertation, de l'échange d'expériences ou de la coopération volontaire.

Or l'Union européenne tend souvent à mélanger ces registres. Elle peut intégrer fortement des domaines techniques, tout en restant faible sur des fonctions régaliennes essentielles. Elle peut produire des normes détaillées dans certains secteurs, tout en demeurant incapable de décider clairement en matière diplomatique ou stratégique. Elle peut coordonner sans assumer l'intégration, ou intégrer sans obtenir le consentement politique correspondant.

Cette confusion fragilise la légitimité de l'action européenne. Les citoyens acceptent plus facilement une compétence européenne lorsqu'ils comprennent pourquoi elle doit être exercée à ce niveau. Inversement, ils contestent plus fortement les interventions européennes lorsqu'elles paraissent arbitraires, excessives ou éloignées du principe de subsidiarité.

La distinction entre intégrer, coordonner et concerter devrait être au cœur de toute refondation institutionnelle. Elle permettrait de clarifier ce que l'Union doit faire pleinement, ce qu'elle doit organiser avec les États, et ce qu'elle doit laisser aux niveaux nationaux, régionaux ou locaux.

4.8 Une subsidiarité proclamée mais insuffisamment structurante

L'Union européenne affirme régulièrement le principe de subsidiarité. Selon ce principe, une action doit être conduite au niveau européen seulement si ce niveau est plus pertinent que le niveau national, régional ou local. En théorie, cette idée est essentielle pour éviter une centralisation excessive.

Mais, en pratique, la subsidiarité reste souvent insuffisamment structurante. Elle est invoquée comme principe général, parfois comme argument politique, mais elle ne constitue pas toujours une méthode claire d'organisation des compétences. Les citoyens et les territoires peuvent donc avoir le sentiment que l'Europe intervient dans des domaines où elle devrait se

limiter à coordonner, tandis qu'elle reste trop faible dans des domaines où une action européenne forte serait nécessaire.

Le problème n'est pas seulement juridique. Il est politique. Une subsidiarité réelle suppose une architecture explicite : quelles compétences sont intégrées ? Quelles compétences sont coordonnées ? Quelles compétences sont concertées ? Quelles compétences doivent rester aux États ou aux territoires ? Sans cette clarification, la subsidiarité demeure un principe proclamé plutôt qu'un instrument de confiance démocratique.

4.9 Une responsabilité politique diluée

Toutes ces erreurs convergent vers une difficulté centrale : la dilution de la responsabilité politique. Dans un système démocratique lisible, le citoyen doit pouvoir identifier les responsables d'une orientation, d'une décision ou d'un échec. Il doit pouvoir approuver, contester, sanctionner ou remplacer les dirigeants.

Dans l'Union européenne actuelle, cette chaîne de responsabilité est souvent brouillée. Les gouvernements nationaux participent aux décisions européennes, puis critiquent parfois « Bruxelles ». La Commission propose, mais peut se présenter comme gardienne des traités ou exécutante des orientations. Le Parlement vote, mais n'initie pas toujours. Le Conseil décide, mais à travers des compromis entre ministres. Le Conseil européen oriente, mais sans légiférer directement. La Cour interprète, mais sans décider politiquement.

Cette dispersion peut être défendue comme un système d'équilibre. Mais lorsqu'elle devient incompréhensible, elle cesse d'être un équilibre et devient une déresponsabilisation. Or la démocratie suppose la responsabilité. Sans responsabilité identifiable, il ne peut y avoir ni confiance durable ni consentement éclairé.

4.10 Une construction politique sans récit institutionnel clair

Enfin, l'Union européenne souffre d'une erreur plus profonde encore : elle n'a pas suffisamment raconté son propre modèle institutionnel. Elle s'est construite par étapes, par compromis, par traités, par crises surmontées, mais sans toujours expliquer aux citoyens ce qu'elle devenait.

Elle n'a pas clairement choisi entre plusieurs formes : fédération, confédération, union d'États, marché commun approfondi, puissance normative, gouvernement économique, Europe à plusieurs cercles. Cette indétermination a permis de maintenir ensemble des visions différentes. Mais elle a aussi empêché l'émergence d'un consentement politique clair.

Les citoyens peuvent accepter un marché commun s'ils savent qu'il s'agit d'un marché commun. Ils peuvent accepter une fédération s'ils la choisissent explicitement. Ils peuvent accepter une coordination renforcée si ses limites sont précises. Ce qu'ils acceptent plus difficilement, c'est une évolution continue dont la finalité reste incertaine.

L'erreur de conception n'est donc pas seulement institutionnelle. Elle est aussi narrative et démocratique. L'Union européenne ne peut plus continuer à avancer sans dire clairement ce qu'elle veut devenir.

Conclusion de la section

Les erreurs de conception institutionnelle de l'Union européenne ne condamnent pas le projet européen. Elles montrent au contraire pourquoi une refondation est nécessaire. L'Union n'est pas trop politique parce qu'elle aurait trop de démocratie ; elle est insuffisamment politique parce que ses responsabilités sont mal organisées. Elle n'est pas trop européenne parce qu'elle

serait trop fédérale ; elle est ambiguë parce qu'elle exerce des fonctions quasi fédérales sans architecture fédérale assumée.

Le problème n'est donc pas l'existence d'une Union européenne. Le problème est l'inachèvement et l'illisibilité de sa forme actuelle. C'est cette situation qui produit le désenchantement institutionnel et qui appelle une reconstruction plus claire : institutions lisibles, responsabilités identifiables, Parlement renforcé, gouvernement européen assumé, administration replacée à sa juste place, et distinction rigoureuse entre intégration, coordination et concertation.

5. Les conséquences démocratiques

Les erreurs de conception institutionnelle de l'Union européenne ne produisent pas seulement de la complexité administrative. Elles ont des conséquences démocratiques profondes. Une institution politique peut être complexe tout en demeurant légitime, si les citoyens comprennent qui décide, selon quelles règles, avec quels contre-pouvoirs et sous quelle responsabilité. Le problème de l'Union européenne actuelle est que cette chaîne démocratique reste difficile à identifier.

L'Union européenne n'est pas dépourvue de démocratie. Le Parlement européen est élu au suffrage universel direct. Les gouvernements nationaux qui siègent au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne sont issus des systèmes démocratiques nationaux. La Commission est approuvée par le Parlement européen. La Cour de justice garantit le respect du droit. Il serait donc faux de présenter l'Union européenne comme une structure purement autoritaire ou extérieure à tout contrôle démocratique.

Mais il serait également insuffisant d'affirmer qu'elle est démocratique parce qu'elle comporte des éléments démocratiques. La question centrale n'est pas seulement l'existence de procédures démocratiques ; elle est celle de leur lisibilité, de leur efficacité et de leur capacité à produire un consentement politique clair. C'est précisément sur ce point que l'Union européenne rencontre ses principales difficultés.

5.1 Qui décide vraiment ?

La première conséquence démocratique est l'incertitude sur le lieu réel de la décision. Dans un système politique lisible, les citoyens doivent pouvoir comprendre où se forme la volonté politique. Dans l'Union européenne, cette volonté est dispersée entre plusieurs institutions : Conseil européen, Conseil de l'Union européenne, Commission, Parlement européen, Cour de justice, administrations, agences, comités et procédures de négociation.

Cette dispersion peut être présentée comme un équilibre institutionnel. Mais, pour le citoyen, elle ressemble souvent à une dilution. Lorsqu'une directive ou un règlement est adopté, qui en porte véritablement la responsabilité ? La Commission qui l'a proposé ? Le Conseil qui l'a modifié ou approuvé ? Le Parlement qui l'a amendé ou voté ? Les gouvernements nationaux qui ont participé à la négociation ? Les administrations qui ont préparé les compromis techniques ?

La réponse est souvent : tous à la fois. Mais une responsabilité partagée peut devenir une responsabilité introuvable. Lorsque chacun a participé à la décision, chacun peut ensuite prétendre ne pas en être l'auteur principal. Cette situation nourrit la défiance, car les citoyens ne peuvent pas clairement attribuer les décisions, les contester ou les sanctionner.

5.2 Qui parle au nom de l'Europe ?

La deuxième conséquence démocratique concerne la représentation politique de l'Union. Une communauté politique doit pouvoir identifier ceux qui parlent en son nom. Dans l'Union européenne actuelle, cette fonction reste ambiguë.

Le président du Conseil européen peut incarner les chefs d'État et de gouvernement. La présidente ou le président de la Commission peut apparaître comme le visage de l'Union. Le Haut représentant peut s'exprimer en matière diplomatique. Le Parlement européen adopte des résolutions au nom des citoyens européens. Les chefs d'État et de gouvernement des grands pays membres parlent également au nom de leurs États, mais avec une influence européenne particulière.

Cette pluralité de voix pourrait être acceptable dans un système clairement organisé. Elle devient problématique lorsqu'elle produit des contradictions ou des initiatives concurrentes. Les citoyens et les partenaires extérieurs peuvent alors se demander qui engage réellement l'Europe.

Cette difficulté est particulièrement sensible en matière de politique étrangère. Une parole diplomatique suppose un mandat clair. Si plusieurs responsables parlent au nom de l'Union sans articulation lisible, l'Europe apparaît moins comme une puissance politique que comme une juxtaposition d'autorités institutionnelles.

5.3 Qui contrôle l'action européenne ?

La troisième conséquence démocratique tient au contrôle. La démocratie ne se limite pas à l'élection. Elle suppose aussi la capacité de contrôler l'action publique, d'en demander des comptes, d'évaluer ses résultats et de corriger ses erreurs.

Le Parlement européen exerce un contrôle sur la Commission. Les parlements nationaux peuvent intervenir dans certaines procédures. La Cour de justice contrôle la conformité juridique. La Cour des comptes européenne examine l'usage des fonds. Les médias et la société civile contribuent au débat public.

Mais ces contrôles restent fragmentés. Le Parlement européen contrôle surtout la Commission, moins directement le Conseil européen ou le Conseil de l'Union européenne. Les parlements nationaux contrôlent leurs gouvernements, mais pas l'ensemble du compromis européen. Les juridictions contrôlent le droit, mais non l'opportunité politique. Les citoyens votent aux élections européennes, mais peinent à faire le lien entre leur vote et la direction générale de l'Union.

Il en résulte un contrôle incomplet. L'action européenne est juridiquement encadrée, administrativement suivie, budgétairement examinée, mais politiquement difficile à sanctionner. Or une démocratie vivante suppose non seulement des contrôles techniques, mais aussi une responsabilité politique compréhensible.

5.4 Pourquoi les citoyens ne s'y retrouvent plus ?

La quatrième conséquence est la perte d'appropriation citoyenne. Beaucoup de citoyens ne rejettent pas nécessairement l'idée européenne. Ils peuvent même considérer que l'Union est nécessaire face aux grandes puissances, aux crises climatiques, aux tensions commerciales, aux migrations, aux enjeux numériques ou aux risques militaires. Mais ils ne se sentent pas propriétaires de la construction européenne.

Cette distance vient d'abord du langage européen. L'Union parle souvent par traités, directives, règlements, communications, programmes, fonds, procédures, objectifs, critères et

mécanismes. Ce langage est indispensable au fonctionnement administratif, mais il ne suffit pas à créer une adhésion politique.

Elle vient ensuite de l'éloignement des lieux de décision. Les citoyens identifient plus facilement leur commune, leur région, leur État, leur parlement national ou leur gouvernement. L'Union européenne agit pourtant sur leur vie quotidienne, mais à travers des circuits institutionnels moins visibles.

Elle vient enfin de l'absence d'un récit démocratique clair. Les élections européennes ne produisent pas toujours l'impression d'un choix décisif entre plusieurs orientations d'ensemble. Les majorités européennes sont souvent composites. Les compromis entre groupes politiques, institutions et États membres donnent le sentiment d'une gouvernance permanente, plus que d'une alternance démocratique.

Le citoyen ne se retrouve plus parce qu'il ne voit pas clairement le lien entre son vote, les institutions, les politiques publiques et les conséquences concrètes sur son territoire.

5.5 Le risque de déresponsabilisation des gouvernements nationaux

Une autre conséquence démocratique importante est la possibilité, pour les gouvernements nationaux, de se défausser sur l'Union européenne. Les États membres participent largement aux décisions européennes, notamment au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne. Pourtant, dans les débats nationaux, ils peuvent présenter certaines décisions comme imposées par « Bruxelles ».

Cette pratique a des effets destructeurs. Elle affaiblit la confiance dans l'Union européenne, puisqu'elle fait apparaître celle-ci comme une autorité extérieure. Elle affaiblit aussi la responsabilité des gouvernements nationaux, qui peuvent masquer leur propre participation à la décision. Enfin, elle empêche les citoyens de comprendre que l'Union européenne n'est pas seulement une administration lointaine, mais aussi le produit des choix cumulés des États membres.

Tant que les gouvernements pourront participer à la décision européenne puis critiquer cette décision comme si elle leur était étrangère, la démocratie européenne restera vulnérable.

5.6 Le déficit d'alternance politique

La démocratie suppose aussi la possibilité d'une alternance. Les citoyens doivent pouvoir choisir non seulement des représentants, mais des orientations politiques différentes. Or, à l'échelle européenne, cette alternance demeure partielle.

Les élections européennes modifient la composition du Parlement. Elles influencent la désignation de la Commission. Elles changent les rapports de force entre groupes politiques. Mais elles ne produisent pas toujours une alternance nette dans la conduite de l'Union. Les grandes orientations résultent encore largement de compromis entre États, groupes parlementaires, Commission et contraintes juridiques.

Cette situation peut être justifiée par la nature même de l'Union, composée de nombreux États et traditions politiques. Mais elle a un coût démocratique : les citoyens ont le sentiment que l'Union poursuit une direction relativement constante, quel que soit le résultat des élections.

L'absence d'alternance visible nourrit alors l'idée que l'Europe avance selon sa propre logique, indépendamment des choix électoraux. C'est l'un des ressorts les plus puissants de l'eurosepticisme.

5.7 La fragilisation du consentement européen

La conséquence ultime est la fragilisation du consentement. Une construction politique durable ne peut pas reposer seulement sur son utilité objective. Elle doit aussi être acceptée, comprise et reconnue comme légitime.

L'Union européenne a longtemps bénéficié d'un consentement implicite : elle garantissait la paix, favorisait les échanges, accompagnait la prospérité, ouvrait les frontières et soutenait certaines politiques territoriales. Mais ce consentement implicite s'affaiblit lorsque les contraintes deviennent plus visibles que les bénéfices, lorsque les décisions semblent opaques, lorsque les crises se multiplient et lorsque les citoyens ne savent plus quelle est la finalité du projet.

Le consentement européen doit donc être reconstruit. Il ne peut pas être obtenu par simple communication institutionnelle, ni par pédagogie descendante, ni par appel abstrait aux valeurs. Il suppose une clarification réelle : qui décide, qui contrôle, qui assume, quelles compétences relèvent de l'Union, quelles compétences relèvent des États, quelles compétences doivent rester aux territoires.

5.8 La montée des rejets symétriques

Lorsque la démocratie européenne paraît illisible, deux rejets symétriques apparaissent. Le premier est le rejet souverainiste : l'Union européenne est perçue comme une dépossession, une machine technocratique, une atteinte à la souveraineté populaire nationale. La conclusion devient alors le retour à l'État seul, voire au simple marché commun.

Le second rejet est plus discret mais tout aussi problématique : la fuite en avant intégrationniste. Face aux blocages, certains peuvent considérer qu'il faut avancer davantage, plus vite, sans attendre une clarification démocratique suffisante. Cette logique risque de renforcer le problème qu'elle prétend résoudre : plus l'intégration progresse sans consentement explicite, plus elle nourrit le soupçon de contournement des citoyens.

La refondation européenne doit éviter ces deux impasses. Elle ne peut être ni un retour nostalgique à l'Europe d'avant, ni une marche forcée vers une intégration technocratique. Elle doit reposer sur une clarification démocratique assumée.

Conclusion de la section

Les conséquences démocratiques des erreurs institutionnelles européennes sont donc considérables. Elles touchent à la décision, à la représentation, au contrôle, à l'alternance, à la responsabilité et au consentement. L'Union européenne n'est pas dépourvue de démocratie, mais sa démocratie reste insuffisamment lisible et insuffisamment structurante.

Le problème n'est pas que l'Europe serait trop démocratique, ni même qu'elle serait simplement antidémocratique. Le problème est plus précis : elle combine plusieurs sources de légitimité sans organiser clairement leur hiérarchie, leur articulation et leur responsabilité. Cette situation produit de la confusion, puis de la défiance.

C'est pourquoi la question institutionnelle ne peut pas être séparée de la question des politiques publiques. Lorsque les citoyens ne comprennent pas qui décide, ils comprennent encore moins pourquoi telle politique s'impose à eux. La prochaine étape consiste donc à examiner les politiques publiques européennes, non seulement dans leur contenu, mais dans leur accumulation, leur cohérence et leur effet concret sur les territoires.

Partie III — Les politiques publiques : l'accumulation sans architecture globale

6. Des politiques européennes hétérogènes

L'Union européenne n'agit pas dans un seul domaine. Elle intervient aujourd'hui dans des secteurs très nombreux, selon des intensités variables, avec des instruments juridiques différents et des niveaux de légitimité politique inégaux. Cette diversité n'est pas en soi un défaut. Une union de vingt-sept États, dotée d'un marché intérieur, d'une monnaie commune pour une partie de ses membres et de politiques partagées, doit nécessairement traiter des sujets multiples.

Le problème vient plutôt de l'absence d'architecture globale suffisamment claire. Les politiques européennes se sont développées progressivement, par traités, par crises, par élargissements, par jurisprudence, par programmes budgétaires, par initiatives de la Commission, par compromis entre États et par demandes sectorielles. Il en résulte un ensemble très dense, mais difficile à lire. Certaines politiques sont fortement intégrées ; d'autres relèvent de la coordination ; d'autres encore restent de simples coopérations. Pourtant, cette distinction n'est pas toujours explicitement assumée.

Les citoyens, les entreprises, les collectivités territoriales et même les États peuvent donc avoir le sentiment d'une Union européenne qui intervient partout, mais sans toujours expliquer selon quelle logique d'ensemble elle agit. L'accumulation des politiques publiques européennes produit alors un effet paradoxal : l'Union paraît omniprésente dans les normes, mais insuffisamment puissante dans les grandes décisions stratégiques.

6.1 Diplomatie

La diplomatie européenne illustre l'une des contradictions majeures de l'Union. L'Europe dispose d'un poids économique considérable, d'une capacité d'aide au développement, d'un marché intérieur attractif, d'une influence normative réelle et d'une histoire diplomatique dense. Pourtant, elle peine souvent à parler d'une seule voix dans les grandes crises internationales.

Les États membres conservent leurs diplomaties nationales, leurs traditions stratégiques, leurs liens historiques, leurs intérêts géographiques et leurs priorités propres. Cette diversité n'est pas illégitime. Mais elle limite la capacité de l'Union à apparaître comme une puissance politique unifiée.

La politique étrangère européenne se situe donc dans une zone ambiguë : elle aspire à l'unité, mais reste largement soumise à la coordination intergouvernementale. Elle peut produire des déclarations communes, des sanctions, des positions générales, mais elle a plus de difficultés à formuler une stratégie durable, incarnée et démocratiquement contrôlée.

L'absence d'une initiative diplomatique européenne pour la paix en Ukraine

L'Union européenne a répondu à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, par une stratégie principalement fondée sur le soutien à l'Ukraine : transferts d'armes, financements, aide économique, sanctions économiques contre la Russie et soutien politique à Kiev. Cette réponse peut se comprendre au regard de la violation de la souveraineté ukrainienne par la Russie. Elle n'en soulève pas moins une difficulté diplomatique majeure : l'Union européenne n'a pas, jusqu'à présent, porté de proposition autonome de traité de paix ou d'architecture de sortie de guerre. Le Conseil de l'UE met officiellement en avant l'aide à l'Ukraine et les sanctions contre la Russie ; il

précise aussi que ces sanctions peuvent être calibrées, allégées ou levées si des progrès significatifs sont réalisés vers les objectifs poursuivis².

De fait, l'Union européenne a privilégié une voie de coercition et de soutien militaire indirect plutôt qu'une voie diplomatique propre. Elle n'est pas partie belligérante directe, mais elle est partie prenante politique, financière et stratégique du conflit. Cette position renforce l'Ukraine, mais elle réduit aussi la capacité de l'Union à apparaître comme médiatrice. Lorsque l'administration Trump a tenté de relancer une négociation de paix en 2025, les Européens ont surtout cherché à peser sur les conditions de cette négociation, notamment sur les sanctions, les avoirs russes immobilisés et les garanties de sécurité, plutôt qu'à présenter une initiative diplomatique européenne autonome.

La responsabilité première de la guerre incombe à la Russie, qui a envahi l'Ukraine. Mais cette responsabilité n'interdit pas de rechercher une issue diplomatique. La voie des armes peut empêcher une défaite ukrainienne ; elle ne peut pas, à elle seule, produire une paix stable. Une Union européenne refondée devrait donc être capable de soutenir l'Ukraine tout en formulant une proposition politique de sortie de guerre : cessez-le-feu, garanties de sécurité, statut territorial, reconstruction, sanctions, neutralité ou association européenne, supervision internationale et cadre de normalisation à long terme.

Le Cercle Pierre Landais a exploré dès 2024 l'hypothèse d'un traité de paix entre l'Ukraine et la Russie, en posant la question de savoir si l'Union européenne pouvait transformer une situation de guerre en occasion de s'affirmer comme puissance politique porteuse de paix et de dialogue. Cette approche reste valable : elle ne retire rien à la gravité de l'agression russe, mais elle rappelle qu'une puissance européenne complète ne peut pas se limiter à financer la guerre, sanctionner l'adversaire et attendre une initiative américaine. Elle doit être capable de proposer une paix³.

6.2 Défense

La défense européenne est encore plus révélatrice. L'Union européenne parle de sécurité, de souveraineté stratégique, de base industrielle de défense, de soutien à l'Ukraine, de capacités communes ou de coopération militaire. Mais la défense reste fondamentalement liée aux États, à l'OTAN, aux doctrines nationales, aux budgets militaires nationaux et, dans le cas de la France, à la dissuasion nucléaire.

L'Europe de la défense avance donc par fragments : coopérations industrielles, fonds européens, initiatives capacitaires, missions extérieures limitées, coordination de l'aide militaire. Mais elle ne dispose pas d'une doctrine commune pleinement assumée, ni d'un commandement intégré véritablement politique, ni d'une définition claire de l'usage de la force.

Cette situation produit un décalage : l'Union européenne veut être un acteur stratégique, mais elle n'a pas encore construit les institutions, les moyens et le consentement politique correspondant à cette ambition.

6.3 Monnaie

La monnaie constitue au contraire l'un des domaines les plus intégrés, mais de façon partielle. L'euro représente une avancée majeure de l'intégration européenne. Il a donné à une partie

² Consilium, *Chronologie - Réponse de l'UE à la guerre d'agression ...* (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-solidarity-ukraine/timeline-russia-military-aggression-against-ukraine/>).

³ Bibliothèque IDBE, CPL-ADLR, *Traité de paix Russie-Ukraine* (https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cle_364/CPL-ADLR_-_Diplomatie_-_DP_1_-_Trait_de_paix_Russie-Ukraine_3.pdf).

des États membres une monnaie commune, une Banque centrale européenne et une politique monétaire unique.

Mais cette intégration monétaire ne s'est pas accompagnée d'une intégration politique et budgétaire équivalente. La zone euro dispose d'une monnaie commune, mais les politiques budgétaires, fiscales, sociales et économiques restent largement nationales. Cette dissociation a été visible lors des crises financières et des tensions entre États membres sur les règles de discipline budgétaire, les dettes publiques, les mécanismes de solidarité et les politiques de relance.

La monnaie européenne illustre donc une intégration forte dans un domaine précis, mais insuffisamment articulée avec les autres dimensions de la politique économique. Elle montre qu'une intégration technique peut fonctionner, tout en restant politiquement fragile si elle n'est pas accompagnée d'une architecture démocratique claire.

6.4 Commerce et marché intérieur

Le marché intérieur est au cœur de la construction européenne. Il repose sur la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. Il a permis de créer un vaste espace économique commun, de supprimer de nombreux obstacles internes et de donner aux entreprises européennes un cadre de développement continental.

Mais le marché intérieur est aussi devenu le centre d'une abondante production normative. Pour garantir une concurrence équitable, protéger les consommateurs, organiser les échanges et harmoniser les conditions d'accès au marché, l'Union produit des règles nombreuses. Certaines sont nécessaires ; d'autres peuvent apparaître excessives ou trop uniformes.

La politique commerciale extérieure soulève une autre difficulté. L'Union négocie des accords commerciaux au nom des États membres, ce qui constitue une compétence forte. Mais ces accords sont parfois perçus comme insuffisamment protecteurs des producteurs européens, notamment lorsque les normes imposées aux entreprises européennes ne semblent pas pleinement exigées des partenaires extérieurs.

Le commerce européen oscille donc entre deux logiques : ouverture et protection, concurrence et réciprocité, marché et puissance. Cette tension est aujourd'hui au cœur du débat sur le modèle économique européen.

Commerce extérieur : la Chine, cas emblématique de la naïveté européenne

La relation commerciale avec la Chine constitue l'un des exemples les plus révélateurs des limites de la doctrine européenne du marché ouvert. L'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce, en 2001, a été soutenue par les États-Unis et les grandes économies occidentales dans l'idée qu'une intégration de la Chine au commerce mondial favoriserait progressivement son évolution vers l'économie de marché, l'État de droit économique et, peut-être, une libéralisation politique. Cette hypothèse s'est largement retournée contre ses promoteurs : la Chine a tiré parti de l'ouverture commerciale mondiale, tout en conservant un modèle de capitalisme d'État, de planification industrielle, de subventions, de contrôle politique et de protection de ses intérêts stratégiques⁴.

L'Union européenne n'a pas su gérer cette relation avec une doctrine suffisamment claire. Elle a longtemps traité la Chine comme un partenaire commercial majeur, tout en sous-estimant les effets de dépendance, de désindustrialisation sectorielle, de transfert technologique et de concurrence

⁴ United States Trade Representative, *Background Information on China's Accession to the World ...* (https://ustr.gov/archive/Document_Library/Fact_Sheets/2001/Background_Information_on_China%27s_Accession_to_the_World_Trade_Organization.html).

asymétrique. Le problème n'est pas le commerce avec la Chine en lui-même ; il est l'absence de réciprocité réelle entre un marché européen très ouvert et un système chinois combinant soutien public massif, contrôle politique des secteurs stratégiques, barrières d'accès et politiques industrielles offensives.

Les réactions européennes sont devenues plus fermes, mais elles restent tardives et parfois hésitantes. L'enquête puis les droits compensateurs sur les véhicules électriques chinois, adoptés en 2024, montrent que l'Union commence à reconnaître les effets des subventions chinoises et les risques pour ses producteurs. La Commission a conclu que la chaîne de valeur chinoise des véhicules électriques bénéficiait de subventions publiques créant une menace de préjudice économique pour l'industrie européenne. Mais cette réaction intervient après des années de montée en puissance industrielle chinoise, et elle demeure limitée par les divisions entre États membres, notamment entre pays plus industriels, plus exportateurs vers la Chine ou plus attachés à l'ouverture commerciale⁵.

La difficulté est doctrinale. L'Union européenne s'est construite sur la concurrence interne, l'ouverture commerciale, la baisse des barrières et la régulation du marché intérieur. Elle est donc moins à l'aise lorsqu'il faut raisonner en puissance économique, en sécurité industrielle, en dépendances stratégiques, en réciprocité commerciale ou en protection ciblée. Les instruments existent de plus en plus — filtrage des investissements, instruments anti-subventions, stratégie de sécurité économique, politique de « de-risking » — mais leur usage reste souvent prudent, lent et politiquement divisé. Le Parlement européen lui-même décrit la stratégie européenne envers la Chine comme une tentative de « de-risking » plutôt que de découplage, ce qui traduit une volonté d'équilibre, mais aussi une difficulté à assumer une doctrine de puissance⁶.

Une Union européenne refondée devrait donc assumer une politique commerciale moins naïve. Le marché intérieur est un levier stratégique : l'accès au marché européen devrait être conditionné à une réciprocité réelle, au respect de normes comparables, à la transparence des subventions, à la protection des technologies critiques et à la préservation des capacités productives européennes. Le libre-échange ne peut pas fonctionner durablement si l'un des partenaires applique une logique de puissance tandis que l'autre applique une logique de marché pur. L'Europe ne doit pas renoncer au commerce mondial ; elle doit cesser de confondre ouverture et désarmement économique.

Le commerce extérieur et le marché intérieur révèlent une autre faiblesse européenne : l'Union sait organiser la concurrence interne, mais elle peine encore à défendre ses producteurs lorsque la concurrence mondiale ne respecte pas les mêmes règles. La Chine constitue, de ce point de vue, le cas emblématique.

Cette difficulté ne se limite pas à la Chine. Elle se retrouve aussi dans certaines politiques de voisinage ou certains accords commerciaux, lorsque l'ouverture du marché européen expose directement des filières agricoles ou industrielles soumises à des normes internes beaucoup plus exigeantes.

La fuite en avant dans les accords de libre-échange — Mercosur, Inde ou autres — ne résout pas cette difficulté. Elle peut même l'aggraver si l'ouverture du marché européen expose davantage les producteurs européens à des concurrents soumis à des normes sociales, sanitaires, environnementales ou industrielles moins exigeantes. Diversifier les partenaires ne suffit pas à construire une stratégie commerciale : sans réciprocité effective, contrôle des dépendances et

⁵ EU Trade, *EU Commission imposes countervailing duties on imports of ...* (<https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/news/eu-commission-imposes-countervailing-duties-imports-battery-electric-vehicles-bevs-china>).

⁶ Parlement Européen, *EU-China relations: De-risking or de-coupling - the future of ...* (https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU%282024%29754446_EN.pdf).

protection des filières sensibles, l'Union risque seulement de reproduire avec d'autres pays les déséquilibres déjà observés avec la Chine.

6.5 Économie et industrie

L'économie européenne reste largement partagée entre les États membres et l'Union. L'Union fixe des règles de concurrence, encadre les aides d'État, organise le marché intérieur, définit certaines orientations économiques et soutient des programmes d'investissement. Mais elle ne dispose pas d'une véritable politique économique fédérale comparable à celle d'un État.

La politique industrielle a longtemps été affaiblie par une vision principalement concurrentielle du marché intérieur. L'Union a souvent cherché à empêcher les distorsions de concurrence avant de chercher à construire des champions industriels européens. Cette logique évolue, notamment sous l'effet de la concurrence américaine, chinoise et des enjeux de souveraineté technologique. Mais l'ensemble demeure encore insuffisamment cohérent.

L'industrie européenne souffre ainsi d'une contradiction : elle doit respecter des normes élevées, affronter une concurrence mondiale intense, investir dans la transition écologique et numérique, tout en dépendant encore d'instruments européens dispersés. Une politique industrielle crédible suppose une articulation plus claire entre marché intérieur, commerce extérieur, énergie, recherche, formation, fiscalité et financement.

6.6 Agriculture et pêche

L'agriculture est historiquement l'une des grandes politiques communes européennes. La politique agricole commune a structuré durablement les territoires ruraux, les revenus agricoles, les productions et les équilibres alimentaires. Elle a été l'un des piliers de la construction européenne.

Mais elle est aujourd'hui contestée de plusieurs côtés. Les agriculteurs dénoncent la complexité des règles, les contraintes environnementales, la concurrence extérieure, la pression sur les prix, l'instabilité des revenus et le poids administratif. Les consommateurs attendent une alimentation de qualité, accessible et durable. Les pouvoirs publics cherchent à concilier souveraineté alimentaire, transition écologique, compétitivité et aménagement du territoire.

La pêche présente des difficultés comparables, avec une dimension maritime forte. Les quotas, la gestion des ressources, les accords internationaux, les normes environnementales, les conflits d'usage en mer et la concurrence entre flottes rendent la politique européenne de la pêche particulièrement sensible.

Pour des régions comme la Bretagne, agriculture et pêche ne sont pas des politiques abstraites. Elles touchent à l'économie, à l'identité territoriale, à l'emploi, aux paysages, aux ports, aux filières alimentaires et à l'équilibre entre production et environnement. Elles montrent concrètement comment une politique européenne peut être décisive pour un territoire tout en étant parfois mal comprise ou mal acceptée.

6.7 Énergie et environnement

L'énergie et l'environnement sont devenus des domaines centraux de l'action européenne. La transition climatique, la réduction des émissions, le développement des énergies renouvelables, la protection de la biodiversité, la qualité de l'air, la gestion de l'eau et la sécurité énergétique justifient une action coordonnée à l'échelle continentale.

Mais ces politiques révèlent aussi les tensions entre ambition commune et réalités nationales ou territoriales. Les mix énergétiques diffèrent fortement d'un État à l'autre. Certains pays dépendent du nucléaire, d'autres du charbon, du gaz, de l'hydroélectricité ou des renouvelables. Les capacités industrielles, les réseaux, les coûts de l'énergie et les contraintes géographiques varient considérablement.

L'environnement européen peut donc être perçu de deux manières. D'un côté, il incarne une ambition nécessaire face aux risques climatiques et écologiques. De l'autre, il peut être vécu comme une source de contraintes supplémentaires lorsque les objectifs sont mal articulés aux capacités économiques et territoriales.

La difficulté n'est pas de savoir s'il faut une politique européenne de l'environnement. Elle est de savoir comment la rendre compatible avec la compétitivité, la justice sociale, la souveraineté énergétique et les réalités locales.

Énergie européenne : le risque d'une transition idéologique

La politique énergétique européenne constitue l'un des exemples les plus sensibles du désenchantement européen. L'Union européenne a fait de la transition climatique une priorité, mais elle l'a trop souvent traduite par une préférence idéologique pour les énergies renouvelables intermittentes, sans évaluation suffisamment lucide des contraintes physiques, industrielles et économiques du système électrique.

L'exemple allemand de l'**Energiewende** illustre cette difficulté. L'Allemagne a fortement développé l'éolien et le solaire et a réduit ses émissions par rapport à 1990. Mais cette trajectoire s'est accompagnée de choix contestables : sortie complète du nucléaire, recours prolongé au charbon et au gaz, dépendance accrue aux importations d'électricité, volatilité des prix, tensions sur le réseau et coût élevé de l'énergie pour l'industrie. Les émissions allemandes ont diminué, mais une partie de cette baisse tient aussi à la faiblesse de l'activité industrielle et à la réduction de la consommation d'énergie, ce qui pose la question d'une décarbonation obtenue par désindustrialisation plutôt que par seule substitution technologique.

Le combat longtemps mené contre le nucléaire apparaît rétrospectivement comme une erreur stratégique. L'énergie nucléaire est pilotable, bas-carbone et capable de fournir une production continue, alors que l'éolien et le solaire conservent des limites structurelles : taux de charge plus faible, intermittence, besoin de stockage, de réseaux renforcés, de capacités d'appoint et de mécanismes de marché complexes. Le fait que la Commission européenne ait lancé en 2025 une consultation sur les besoins d'investissement nucléaire, et que le Tribunal de l'Union européenne ait validé l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie des investissements durables, confirme un rééquilibrage tardif du débat européen⁷.

Le marché européen de l'électricité pose également question. Conçu pour intégrer les réseaux, favoriser la concurrence et accompagner la transition, il a aussi rendu les prix plus sensibles au coût marginal du gaz et à la volatilité des productions intermittentes. La réforme entrée en vigueur en 2024 vise précisément à stabiliser les prix, encourager les contrats de long terme et mieux intégrer les renouvelables, ce qui revient à reconnaître que le fonctionnement antérieur du marché ne protégeait pas suffisamment les consommateurs et l'industrie⁸.

Une Union européenne refondée devrait donc sortir d'une approche énergétique doctrinale. L'objectif climatique doit rester central, mais il doit être articulé à quatre impératifs : souveraineté

⁷ Energy, *Call for evidence on nuclear investment needs launched ...* (https://energy.ec.europa.eu/news/call-evidence-nuclear-investment-needs-launched-ahead-2025-nuclear-illustrative-programme-update-2025-04-14_en).

⁸ Energy, *Electricity market design - Energy - European Commission* (https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/electricity-market-design_en).

énergétique, compétitivité industrielle, sécurité d’approvisionnement et acceptabilité sociale. Une politique énergétique européenne rationnelle ne devrait pas opposer les technologies bas-carbone, mais organiser leur complémentarité : nucléaire, renouvelables, hydraulique, réseaux, stockage, efficacité énergétique et, transitoirement, capacités pilotables. L’Europe ne peut pas réussir sa transition si elle transforme l’énergie en facteur de désindustrialisation.

6.8 Numérique

Le numérique est un domaine où l’Union européenne a surtout affirmé une puissance réglementaire. Protection des données personnelles, encadrement des grandes plateformes, régulation de l’intelligence artificielle, cybersécurité, identité numérique, données industrielles : l’Europe produit des cadres juridiques importants.

Cette capacité normative est réelle. Elle peut même influencer le reste du monde. Mais elle ne suffit pas à construire une souveraineté numérique. L’Europe reste fortement dépendante de technologies, de plateformes, de systèmes d’exploitation, de services cloud, de semi-conducteurs et d’écosystèmes industriels dominés par les États-Unis ou l’Asie.

Le numérique européen souffre donc d’un déséquilibre entre régulation et production. L’Union sait encadrer les acteurs numériques ; elle peine davantage à faire émerger des acteurs industriels et technologiques de premier rang. Cette situation nourrit l’idée d’une Europe plus forte pour réglementer que pour créer.

Pour les territoires, le numérique soulève aussi des questions d’infrastructures, d’accès aux services, de formation, de cybersécurité, de données locales, de souveraineté logicielle et d’outils publics. Là encore, l’action européenne devrait être pensée à partir d’une architecture plus claire entre niveau européen, États, régions et acteurs privés.

Numérique européen : beaucoup de normes, trop peu de puissance

Le numérique constitue l’un des exemples les plus révélateurs du déséquilibre européen entre puissance normative et faiblesse productive. L’Union européenne a beaucoup légiféré : protection des données, encadrement des plateformes, régulation des marchés numériques, cybersécurité, intelligence artificielle. Ces textes ne sont pas illégitimes : ils répondent à de vrais enjeux de droits fondamentaux, de concurrence, de sécurité et de souveraineté. Mais ils révèlent aussi une propension européenne à traiter le numérique d’abord par le droit, alors que la compétition mondiale se joue aussi par les capitaux, les infrastructures, les logiciels, les puces, les données, les talents et la vitesse d’exécution.

Dans le duel sino-américain, l’Europe reste largement absente des positions dominantes. Les grandes plateformes, les principaux systèmes d’exploitation, les clouds majeurs, les processeurs graphiques pour l’IA, les grands modèles de langage et les écosystèmes logiciels structurants sont principalement américains ou chinois. L’Europe dispose de compétences scientifiques, d’ingénieurs, de quelques entreprises remarquables, d’acteurs spécialisés dans les semi-conducteurs, la cybersécurité ou l’IA, mais elle peine à transformer ces atouts en champions continentaux. La Commission a d’ailleurs lancé en 2025 un plan « AI Continent » pour tenter de combler ce retard, avec l’ambition de mobiliser 200 milliards d’euros pour l’IA, de financer jusqu’à cinq gigafactories et de soutenir un réseau d’AI factories⁹.

Le problème n’est donc pas l’absence totale d’initiatives, mais leur retard relatif et leur fragmentation. Le rapport Draghi sur la compétitivité européenne a souligné la nécessité de relever l’investissement, de renforcer l’innovation, d’approfondir le marché unique et de réduire les dépendances dans les technologies critiques. L’Europe souffre d’un écart de financement avec les

⁹ European Commission, *AI continent* (https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/ai-continent_en).

États-Unis et la Chine, d'une difficulté à faire grandir ses start-up, d'une fragmentation persistante des marchés nationaux, d'une faible profondeur du capital-risque et d'une moindre capacité à transformer la recherche en entreprises mondiales¹⁰.

La question centrale devient alors : le conformisme réglementaire peut-il devenir un obstacle à l'innovation ? Une réglementation claire peut créer de la confiance ; une réglementation excessive, instable ou fragmentée peut décourager le risque. Or l'innovation suppose l'expérimentation, l'échec, la rapidité, le capital, l'accès au marché et une certaine tolérance à l'incertitude. Si l'Europe exige trop tôt la conformité complète d'acteurs encore fragiles, elle risque de protéger les citoyens contre des technologies qu'elle ne maîtrise pas, tout en renforçant paradoxalement sa dépendance aux acteurs étrangers déjà assez puissants pour absorber les coûts réglementaires.

Une Union européenne refondée devrait donc rééquilibrer sa politique numérique. Réguler reste nécessaire, mais réguler ne suffit pas. L'Europe doit produire : puces, logiciels, systèmes critiques, clouds souverains ou interopérables, IA industrielle, cybersécurité, données publiques et industrielles, infrastructures de calcul, formations et capitaux. Le numérique européen ne doit plus être seulement une politique de conformité ; il doit devenir une politique de puissance productive. L'enjeu n'est pas de choisir entre droits fondamentaux et innovation, mais de créer un cadre dans lequel la protection n'étouffe pas la création.

6.9 Santé

La santé reste principalement une compétence des États membres. Pourtant, les crises récentes ont montré que l'Union européenne pouvait jouer un rôle important : coordination sanitaire, achats communs, circulation des médicaments, surveillance épidémiologique, recherche, agences spécialisées, sécurité des chaînes d'approvisionnement.

La pandémie a révélé à la fois l'utilité et les limites de l'action européenne. D'un côté, une réponse coordonnée peut éviter la concurrence désordonnée entre États et renforcer le pouvoir de négociation. De l'autre, les systèmes de santé restent nationaux, avec leurs propres organisations hospitalières, leurs financements, leurs choix politiques et leurs contraintes administratives.

La santé européenne demeure donc un domaine de coordination plutôt que d'intégration complète. Le problème apparaît lorsque les citoyens attendent de l'Union une protection forte sans que ses compétences, ses moyens et sa responsabilité soient clairement définis.

6.10 Transports

Les transports relèvent naturellement d'une logique européenne, car les réseaux dépassent les frontières nationales. Trains, routes, ports, aéroports, corridors logistiques, interconnexions, transport maritime, mobilité décarbonée : l'Union européenne a un rôle important dans la planification, le financement et la normalisation.

Mais cette politique reste confrontée à des déséquilibres territoriaux. Les grandes métropoles et les grands corridors européens bénéficient souvent d'une meilleure visibilité que les territoires périphériques, maritimes ou ruraux. Les choix d'infrastructures peuvent renforcer certains axes tout en laissant d'autres espaces à l'écart.

¹⁰ European Commission, *The future of European competitiveness* (https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en).

Pour la Bretagne, la question des transports est directement liée au désenclavement, aux liaisons ferroviaires, aux ports, aux connexions avec l'Irlande, le Royaume-Uni, la façade atlantique et les grands marchés européens. Une politique européenne des transports ne peut donc pas être seulement une politique de flux continentaux ; elle doit aussi prendre en compte les régions périphériques et maritimes.

Transports : quand la norme européenne devient orientation industrielle

La politique européenne des transports illustre une difficulté récurrente de l'Union : la réglementation ne se limite pas toujours à fixer un cadre ; elle finit parfois par orienter directement les choix industriels des entreprises. Les normes d'émissions de CO₂ par kilomètre applicables aux voitures et aux véhicules utilitaires ne définissent pas seulement un objectif environnemental ; elles déterminent progressivement les technologies compatibles avec l'accès au marché européen. Le règlement européen prévoit ainsi une réduction de 100 % des émissions de CO₂ des voitures et camionnettes neuves à partir de 2035, ce qui revient, en pratique, à orienter fortement le marché vers les véhicules zéro émission à l'échappement, principalement électriques¹¹.

Cette méthode pose une question de principe. Une puissance publique doit fixer des objectifs : réduire les émissions, protéger la santé, limiter la dépendance aux énergies fossiles, organiser la transition. Mais lorsqu'elle impose une trajectoire technologique trop étroite, elle prend le risque de substituer une stratégie réglementaire à une stratégie industrielle. L'affaire du Dieselgate avait déjà montré les effets pervers d'un système obsédé par les seuils mesurés en conditions d'homologation : certains constructeurs ont contourné la règle au lieu de transformer réellement leurs motorisations. Volkswagen a été sanctionné, en particulier aux États-Unis et en Allemagne, mais le scandale a aussi révélé la faiblesse relative du contrôle européen et l'écart entre conformité administrative et performance réelle¹².

La nouvelle orientation vers la voiture électrique comporte elle aussi des risques stratégiques. Elle réduit la dépendance aux carburants fossiles importés, mais elle peut créer d'autres dépendances : batteries, terres rares, lithium, cobalt, graphite, raffinage, composants électroniques et chaînes industrielles dominées en partie par la Chine. La Commission européenne reconnaît elle-même la forte dépendance de l'Union aux importations de matières premières critiques, dépendance rendue plus sensible par la transition numérique et écologique¹³.

La transition électrique n'est donc pas illégitime, mais elle ne peut pas être pensée comme une solution unique et automatiquement souveraine. Une voiture électrique européenne produite avec des batteries, des matériaux, des cellules ou des composants largement importés ne résout qu'une partie du problème. Elle déplace la dépendance : après le pétrole et le gaz, les matériaux critiques et les chaînes de batteries. Elle peut aussi fragiliser l'industrie automobile européenne si la réglementation avance plus vite que les capacités industrielles européennes de production, de recyclage, de recharge, de stockage et de maîtrise technologique.

Une Union européenne refondée devrait donc adopter une politique des transports moins doctrinale et plus soucieuse des logiques industrielles. L'objectif de décarbonation doit être maintenu, mais il devrait s'accompagner d'une neutralité technologique réelle : véhicules électriques, hybrides lorsque pertinent, carburants bas-carbone, hydrogène pour certains usages, transports collectifs, ferroviaire, fret, sobriété logistique, relocalisation de chaînes de valeur et recyclage des matériaux. L'Europe ne

¹¹ Climate Action, *Cars and vans - Climate Action - European Commission* (https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport-decarbonisation/road-transport/cars-and-vans_en).

¹² European Court of Auditors, *The EU's response to the "dieselgate" scandal - European Union* (https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/brp_vehicle_emissions/brp_vehicle_emissions_en.pdf).

¹³ European Commission, *European Critical Raw Materials Act* (https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_en).

doit pas seulement interdire ou contraindre ; elle doit construire les capacités productives permettant à ses entreprises et à ses territoires de réussir la transition sans dépendance excessive.

6.11 Industrie

L'industrie constitue l'un des domaines où l'ambiguïté européenne apparaît le plus clairement. L'Union européenne dispose d'un marché intérieur puissant, d'un droit de la concurrence très structuré et d'instruments de financement nombreux, mais elle peine encore à se penser comme puissance industrielle. Elle protège la concurrence entre entreprises européennes plus facilement qu'elle ne construit les conditions d'une concurrence mondiale équilibrée avec les États-Unis, la Chine ou les grands groupes soutenus par des politiques nationales offensives.

Cette difficulté tient moins à l'absence de discours industriel qu'à l'absence d'arbitrage politique clair entre plusieurs objectifs : préserver le consommateur européen par la concurrence, maintenir des prix bas, éviter les rentes, mais aussi bâtir des champions industriels, sécuriser les chaînes de valeur, protéger les technologies critiques et garantir l'autonomie productive du continent. L'industrie européenne se trouve ainsi prise entre une logique de marché intérieur et une logique de puissance qui n'est pas encore pleinement assumée.

Industrie européenne : le cas Alstom-Siemens et l'idéologie de la concurrence**

L'interdiction de la fusion entre Alstom et Siemens Mobility par la Commission européenne, en février 2019, reste un cas d'école des tensions entre politique de concurrence et politique industrielle européenne. La Commission a justifié son refus par le risque d'atteinte à la concurrence sur les marchés des trains à très grande vitesse et des systèmes de signalisation ferroviaire. Cette analyse était juridiquement cohérente au regard du droit européen de la concurrence, mais politiquement révélatrice d'une limite plus profonde : l'Union européenne protège le marché intérieur plus facilement qu'elle ne construit des champions industriels capables d'affronter la concurrence mondiale¹⁴.

La France et l'Allemagne soutenaient cette fusion au nom de la constitution d'un acteur ferroviaire européen de taille mondiale, capable de rivaliser avec des concurrents fortement appuyés par leur État, en particulier le groupe chinois CRRC. La Commission a privilégié une lecture concurrentielle intra-européenne : éviter une concentration excessive au sein du marché européen. Les gouvernements français et allemand défendaient, eux, une lecture géo-industrielle : permettre à l'Europe de disposer d'un acteur de taille suffisante dans un secteur stratégique. Cette divergence révèle l'absence d'arbitrage politique clair entre deux objectifs : préserver la concurrence interne ou construire une puissance industrielle externe¹⁵.

Le problème n'est pas de supprimer le droit de la concurrence. Sans concurrence, le marché intérieur peut devenir un espace de rentes, de prix élevés et d'inefficacité. Mais lorsque la concurrence devient une idéologie, elle empêche de penser la taille critique, l'innovation, les chaînes de valeur, les marchés mondiaux et les rapports de force avec les puissances non européennes. Une Union européenne refondée devrait donc articuler la concurrence avec une véritable stratégie industrielle : dans certains secteurs stratégiques, la question n'est pas seulement de savoir si deux entreprises européennes se font concurrence entre elles, mais si l'Europe dispose encore d'entreprises capables de rivaliser avec les grands acteurs mondiaux.

¹⁴ European Union, *Mergers: Commission prohibits Siemens-Alstom merger* (https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-881_en.htm).

¹⁵ Bruegel, *The Alstom-Siemens merger and the need for European ...* (<https://www.bruegel.org/blog-post/alstom-siemens-merger-and-need-european-champions>).

Le cas Alstom-Siemens montre ainsi que l'Europe ne peut pas se contenter d'être l'arbitre du marché intérieur. Elle doit devenir aussi l'architecte de sa puissance productive. La concurrence doit rester un outil de discipline économique ; elle ne doit pas empêcher la constitution d'acteurs européens capables d'investir, d'innover, d'exporter et de protéger l'autonomie industrielle du continent.

6.12 Cohésion territoriale

La cohésion territoriale est l'une des dimensions les plus positives de l'action européenne. Les fonds européens ont soutenu de nombreux projets régionaux, infrastructures, formations, innovations, politiques rurales, coopérations transfrontalières et actions locales. Ils ont permis à l'Union d'être présente concrètement dans les territoires.

Mais cette politique souffre aussi d'une forte complexité administrative. Les procédures de financement, d'appel à projets, de contrôle, d'évaluation et de justification peuvent être lourdes pour les collectivités, associations ou petites structures. L'Europe est alors connue par ses subventions, mais aussi par ses dossiers, ses critères et ses contraintes.

La cohésion territoriale pose une question fondamentale : l'Union européenne veut-elle seulement compenser les déséquilibres produits par le marché intérieur, ou veut-elle reconnaître les territoires comme des acteurs politiques de sa construction ? Dans le premier cas, les régions sont bénéficiaires de politiques européennes. Dans le second, elles deviennent parties prenantes d'une Union plus démocratique et plus subsidiaire.

6.13 Une accumulation sans hiérarchie claire

Cette rapide revue montre que les politiques européennes sont hétérogènes. Certaines relèvent d'une intégration très poussée, comme la monnaie pour les États de la zone euro ou la politique commerciale. D'autres relèvent d'une coordination forte, comme l'énergie, l'environnement, l'industrie, la santé ou les transports. D'autres encore devraient peut-être relever davantage de la concertation, de l'expérimentation ou de la coopération territoriale.

Le problème est que cette hiérarchie n'est pas toujours claire. L'Union peut être très intrusive dans certains domaines techniques et trop faible dans certains domaines stratégiques. Elle peut réglementer fortement sans gouverner pleinement. Elle peut coordonner sans assumer les moyens nécessaires. Elle peut annoncer des ambitions sans disposer d'une architecture politique adaptée.

L'accumulation des politiques publiques européennes produit donc un effet de saturation. L'Union agit dans de nombreux domaines, mais les citoyens peinent à comprendre ce qui relève vraiment de l'Europe, ce qui relève des États, ce qui relève des régions et ce qui devrait relever de coopérations souples.

C'est pourquoi la question suivante devient décisive : il ne suffit pas de lister les politiques européennes ; il faut distinguer les modes d'action. Certaines politiques doivent être intégrées, d'autres coordonnées, d'autres simplement concertées. Sans cette distinction, l'Union européenne continuera à accumuler des interventions sans architecture globale lisible.

7. Trois modes d'action insuffisamment distingués

L'hétérogénéité des politiques européennes ne serait pas nécessairement problématique si l'Union européenne distinguait clairement ses différents modes d'action. Toutes les politiques publiques n'appellent pas le même degré d'intégration. Certaines exigent une décision

européenne forte, commune et contraignante. D'autres nécessitent surtout une coordination entre États. D'autres encore devraient relever d'une simple concertation, permettant l'échange, la coopération volontaire et l'expérimentation, sans uniformisation excessive.

Or l'Union européenne actuelle tend à brouiller ces trois registres. Elle intègre parfois sans le dire clairement, coordonne sans définir précisément les responsabilités, concerta tout en produisant des contraintes indirectes, ou régleme fortement dans des domaines où la subsidiarité devrait jouer davantage. Cette confusion nourrit le désenchantement, car les citoyens ne savent plus pourquoi l'Europe intervient, jusqu'où elle doit intervenir, ni selon quelle légitimité.

La clarification des politiques européennes suppose donc de distinguer trois modes d'action : **l'intégration, la coordination et la concertation.**

7.1 L'intégration : lorsque l'Union doit agir comme une puissance commune

L'intégration correspond aux domaines dans lesquels l'action européenne doit être pleinement commune. Elle suppose une compétence clairement transférée à l'Union, des institutions responsables, des décisions applicables à tous les États concernés, des moyens identifiés et un contrôle démocratique européen.

Ce mode d'action ne doit pas être utilisé par habitude ou par facilité. Il doit être réservé aux domaines où l'échelle européenne est manifestement nécessaire, soit parce qu'aucun État membre ne peut agir efficacement seul, soit parce que la fragmentation nationale affaiblit gravement l'ensemble européen.

Relèveraient potentiellement de l'intégration :

- la diplomatie européenne dans les domaines où une parole unique est indispensable ;
- la défense commune, si les États acceptent d'en définir la doctrine et les moyens ;
- le commerce extérieur ;
- la monnaie pour les États de la zone euro ;
- la protection des frontières extérieures ;
- certaines grandes infrastructures stratégiques ;
- les règles fondamentales du marché intérieur ;
- la cybersécurité et certains éléments de souveraineté numérique.

L'intégration a une exigence démocratique forte. Si l'Union agit comme une puissance publique commune, elle doit être contrôlée comme telle. Cela suppose un Parlement européen renforcé, un gouvernement européen identifié, une responsabilité politique claire et une capacité pour les citoyens de comprendre et de sanctionner les orientations prises.

Le problème actuel est que l'Union exerce déjà des fonctions fortement intégrées dans certains domaines, mais sans toujours assumer pleinement le modèle politique correspondant. Elle peut produire des règles contraignantes, négocier des accords, engager des programmes, organiser des mécanismes de solidarité ou intervenir dans des crises, tout en restant institutionnellement ambiguë. Cette intégration partielle ou implicite nourrit le soupçon d'une avancée technocratique plutôt que démocratique.

7.2 La coordination : lorsque l'Union organise la convergence sans absorber les compétences

La coordination correspond aux domaines dans lesquels les États membres conservent la responsabilité principale, mais où leurs décisions doivent être rapprochées, rendues compatibles ou organisées dans un cadre commun. Elle ne signifie pas l'uniformisation. Elle signifie que les politiques nationales doivent éviter de se contredire ou de se neutraliser.

La coordination est particulièrement adaptée aux politiques où les réalités nationales et territoriales demeurent fortes, mais où les interdépendances européennes sont évidentes. Elle peut fixer des objectifs communs, organiser des financements, créer des indicateurs partagés, soutenir des projets transnationaux, harmoniser certains standards, mutualiser des outils ou faciliter les coopérations.

Relèveraient plutôt de la coordination :

- l'industrie ;
- l'énergie ;
- l'agriculture ;
- la pêche ;
- les transports ;
- la santé publique ;
- la recherche ;
- l'environnement ;
- le numérique dans ses dimensions d'infrastructure, de données et d'innovation ;
- certaines politiques sociales liées au marché intérieur.

La coordination suppose une méthode différente de l'intégration. Elle doit respecter les différences entre États et territoires, tout en évitant la dispersion. Elle doit être assez forte pour produire des résultats, mais assez souple pour ne pas devenir une centralisation déguisée.

C'est ici que la subsidiarité doit jouer pleinement. Une politique européenne coordonnée devrait toujours préciser ce qui relève de l'Union, ce qui relève des États, ce qui relève des régions, et ce qui relève des acteurs économiques ou sociaux. Sans cette clarification, la coordination devient rapidement une zone grise : l'Union fixe des objectifs, les États appliquent plus ou moins, les territoires subissent, et personne ne porte clairement la responsabilité finale.

7.3 La concertation : lorsque l'Union facilite sans imposer

La concertation correspond aux domaines dans lesquels l'Union européenne peut jouer un rôle utile de dialogue, d'échange, de comparaison, d'encouragement ou de coopération, sans imposer un cadre contraignant. Elle permet aux États, aux régions, aux villes, aux universités, aux associations, aux entreprises ou aux citoyens de partager des expériences et de construire des projets communs.

Ce mode d'action est souvent sous-estimé. Pourtant, il est essentiel pour éviter que l'Union soit perçue comme une machine d'uniformisation. Toutes les réalités européennes ne doivent pas être intégrées ou harmonisées. Certaines doivent simplement être mises en relation.

Relèveraient davantage de la concertation :

- la culture ;
- certaines dimensions de l'éducation ;
- l'organisation territoriale ;
- des coopérations interrégionales ;
- des expérimentations locales ;
- certaines politiques sociales ou sociétales ;
- des échanges de bonnes pratiques administratives.

La concertation permet de construire une Europe plus respectueuse des diversités. Elle peut renforcer le sentiment d'appartenance sans imposer une norme unique. Elle convient particulièrement aux domaines où les identités nationales, régionales et locales sont fortes.

Pour une région comme la Bretagne, ce mode d'action est important. L'Europe ne doit pas seulement être un niveau qui régleme ou finance ; elle peut aussi être un espace de coopération entre territoires maritimes, agricoles, culturels, linguistiques, numériques ou énergétiques. La concertation peut permettre à des territoires comparables — Bretagne, Irlande, Galice, Pays de Galles, Écosse, régions atlantiques ou celtiques — de travailler ensemble sans passer nécessairement par une intégration verticale.

7.4 La confusion actuelle entre ces trois modes

Le problème de l'Union européenne actuelle est qu'elle ne distingue pas assez clairement ces trois modes d'action. Cette confusion se manifeste de plusieurs façons.

Dans certains domaines, l'Union agit comme si elle était intégrée, sans que l'intégration politique soit pleinement assumée. C'est le cas lorsqu'elle produit des normes très contraignantes ou prend des initiatives politiques fortes sans gouvernement européen clairement responsable.

Dans d'autres domaines, elle reste au niveau de la coordination alors qu'une intégration plus forte serait peut-être nécessaire. La diplomatie, la défense, l'énergie stratégique ou la souveraineté numérique souffrent de cette faiblesse : l'Union affiche une ambition, mais ne dispose pas toujours des moyens institutionnels correspondants.

Dans d'autres domaines encore, l'Union transforme progressivement la concertation en contrainte. Des objectifs, recommandations, procédures, critères de financement ou indicateurs peuvent produire une pression normative sans décision politique pleinement assumée. La frontière entre incitation et obligation devient floue.

Cette confusion a un effet démocratique direct : les citoyens ne savent plus si l'Europe propose, coordonne, oblige ou gouverne. Les États eux-mêmes peuvent entretenir cette ambiguïté, en acceptant des engagements européens puis en les présentant ensuite comme des contraintes extérieures.

7.5 Le besoin d'une matrice politique claire

Une refondation européenne devrait donc commencer par une matrice simple : pour chaque politique publique, déterminer si elle relève de l'intégration, de la coordination ou de la concertation.

Cette matrice devrait répondre à quatre questions :

Premièrement : quel est le bon niveau d'action ?

L'échelle européenne est-elle indispensable, utile ou simplement complémentaire ?

Deuxièmement : quel est le degré de contrainte légitime ?

Faut-il une règle obligatoire, un objectif commun, une recommandation ou une coopération volontaire ?

Troisièmement : qui est responsable ?

L'Union, les États, les régions, ou une combinaison clairement définie ?

Quatrièmement : quel contrôle démocratique ?

Le Parlement européen, les parlements nationaux, les assemblées régionales, ou plusieurs niveaux de contrôle articulés ?

Une telle clarification permettrait de sortir de l'accumulation confuse. Elle donnerait aux citoyens une lecture simple : l'Union agit pleinement dans certains domaines, coordonne dans d'autres, et facilite la coopération dans d'autres encore.

7.6 Une distinction nécessaire pour la Bretagne et les territoires

Cette distinction est particulièrement importante pour les territoires. Une région comme la Bretagne est directement concernée par des politiques très différentes : agriculture, pêche, énergie marine, environnement, transports, numérique, culture, langues, coopération maritime, industrie agroalimentaire.

Toutes ces politiques ne doivent pas relever du même mode d'action européen. Par exemple, la protection des ressources halieutiques peut exiger une coordination européenne forte, car les stocks de poissons et les espaces maritimes dépassent les frontières nationales. En revanche, la valorisation des langues de Bretagne ou des coopérations culturelles relève davantage de la concertation. Les infrastructures numériques peuvent relever d'une coordination européenne, tandis que certains éléments de cybersécurité ou de souveraineté technologique peuvent justifier une intégration plus forte.

La Bretagne devient ainsi un bon révélateur de la nécessité de distinguer les niveaux. Si l'Europe intervient de la même manière dans tous les domaines, elle devient illisible et intrusive. Si elle n'intervient pas assez dans les domaines stratégiques, elle devient impuissante. Si elle clarifie ses modes d'action, elle peut devenir à la fois plus efficace et plus acceptable.

Conclusion de la section

La distinction entre intégration, coordination et concertation est l'une des clés d'une refondation européenne. Elle permet de dépasser l'opposition simpliste entre « plus d'Europe » et « moins d'Europe ». La vraie question n'est pas quantitative, mais qualitative : **quelle Europe, pour quoi faire, à quel niveau, avec quelle légitimité et selon quel mode d'action ?**

L'Union européenne ne doit pas tout intégrer. Elle ne doit pas tout abandonner aux États. Elle ne doit pas non plus se contenter d'une coopération faible dans les domaines où une puissance commune est nécessaire. Elle doit apprendre à classer ses politiques publiques selon leur nature.

C'est à cette condition que l'action européenne pourra redevenir lisible : intégrée lorsqu'il faut agir comme une puissance commune, coordonnée lorsqu'il faut organiser les interdépendances, concertée lorsqu'il faut respecter les diversités et favoriser les coopérations.

8. Les effets concrets sur les territoires

L'Union européenne n'est pas seulement une construction institutionnelle lointaine. Elle produit des effets concrets sur les territoires : régions agricoles, villes portuaires, espaces industriels, zones rurales, métropoles, îles, littoraux, massifs, frontières, bassins d'emploi et réseaux de transport. Ces effets sont parfois visibles, parfois diffus. Ils passent par des normes, des financements, des programmes, des contraintes, des opportunités commerciales, des appels à projets ou des obligations de conformité.

Les territoires sont donc des lieux privilégiés pour mesurer la réalité de l'action européenne. Une politique européenne peut sembler cohérente dans un règlement, dans une directive ou dans une communication de la Commission ; elle peut pourtant produire des effets très différents selon qu'elle s'applique à une métropole, à une région périphérique, à une zone rurale, à un port de pêche, à une exploitation agricole, à une PME industrielle ou à une collectivité locale. C'est dans les territoires que l'Europe devient concrète, acceptable ou contestée.

La Bretagne constitue, de ce point de vue, un cas particulièrement intéressant. Région agricole, maritime, industrielle, culturelle, périphérique par rapport au centre continental européen, mais ouverte sur l'Atlantique, elle permet d'observer les effets de nombreuses politiques européennes : agriculture, pêche, environnement, énergie, numérique, transports, commerce, cohésion territoriale et coopération interrégionale.

8.1 Des normes européennes difficiles à lire localement

Le premier effet concret de l'Union européenne sur les territoires tient à la production normative. Les directives, règlements et programmes européens encadrent de nombreuses activités locales : agriculture, pêche, environnement, eau, déchets, biodiversité, concurrence, aides publiques, marchés publics, données personnelles, sécurité alimentaire, conditions sanitaires, urbanisme indirect, infrastructures ou transition énergétique.

Cette production de normes peut être légitime. Un marché intérieur suppose des règles communes. La protection de l'environnement ou des consommateurs nécessite des exigences partagées. La concurrence entre États membres ne peut pas être totalement dérégulée. Mais, sur le terrain, ces normes sont souvent perçues à travers leur complexité, leur coût et leur accumulation.

Le problème ne vient pas seulement du contenu des normes. Il vient aussi de leur traduction administrative. Une règle européenne est souvent transposée, interprétée, complétée ou durcie par l'État membre, puis appliquée par les administrations nationales ou locales. Le citoyen, l'agriculteur, le pêcheur, l'entrepreneur ou l' élu local ne sait plus toujours ce qui vient de l'Union, ce qui vient de l'État, et ce qui vient de l'administration chargée de l'application.

Il en résulte une impression de contrainte diffuse. L'Europe est rendue responsable d'un ensemble normatif dont elle n'est parfois qu'une partie, mais dont elle symbolise l'origine lointaine. Cette difficulté alimente le désenchantement, car elle transforme l'Union en visage abstrait de la complexité administrative.

8.2 Des politiques sectorielles parfois contradictoires

Les territoires subissent aussi les contradictions entre politiques européennes. Une même région peut recevoir des soutiens européens pour développer son agriculture, tout en étant soumise à des contraintes environnementales plus strictes ; elle peut bénéficier de fonds pour les infrastructures, mais rencontrer des limites liées aux règles de concurrence ou aux priorités climatiques ; elle peut être encouragée à innover industriellement, tout en faisant face à des règles commerciales qui exposent ses producteurs à la concurrence internationale.

Ces contradictions ne sont pas toujours absurdes. Une politique publique doit souvent concilier des objectifs différents : produire, protéger, exporter, décarboner, aménager, préserver, innover. Mais lorsque ces objectifs ne sont pas hiérarchisés, les territoires ont le sentiment d'être pris dans des injonctions contradictoires.

L'agriculture bretonne en offre une illustration. Elle doit rester productive, compétitive, exportatrice, créatrice d'emplois, respectueuse de l'environnement, attentive à la qualité de l'eau, compatible avec les exigences climatiques, et capable de répondre à des marchés ouverts. Chacun de ces objectifs peut se justifier. Mais leur combinaison peut devenir difficilement supportable si elle n'est pas accompagnée d'une stratégie claire, de transitions réalistes et d'une reconnaissance des spécificités territoriales.

La pêche connaît des tensions comparables : préservation des ressources, maintien des flottilles, équilibre des ports, concurrence internationale, renouvellement des générations, contraintes énergétiques, aires marines protégées, accords post-Brexit. Une politique européenne qui ne hiérarchise pas ses finalités risque de produire de l'incompréhension, même lorsqu'elle poursuit des objectifs légitimes.

8.3 Des collectivités territoriales consultées mais rarement structurantes

Les collectivités territoriales sont souvent associées à l'action européenne. Elles participent à des programmes, portent des projets financés par les fonds européens, interviennent dans des réseaux, échangent avec d'autres régions, contribuent parfois à des consultations. Le Comité européen des régions incarne cette reconnaissance institutionnelle des niveaux infra-étatiques.

Mais cette participation reste souvent périphérique. Les territoires sont fréquemment considérés comme des bénéficiaires, des relais ou des exécutants des politiques européennes, plus que comme des acteurs structurants de leur définition. Ils répondent à des appels à projets, montent des dossiers, justifient des dépenses, respectent des critères, mais ils ne contribuent pas toujours à l'architecture d'ensemble des politiques.

Cette situation est problématique. Les territoires ne sont pas seulement des lieux d'application. Ils sont des lieux de connaissance, d'expérimentation et de légitimité. Une région maritime comprend différemment les enjeux de pêche, de ports, d'énergies marines ou de transport qu'une région continentale. Une région agricole n'a pas les mêmes contraintes qu'une métropole tertiaire. Une région frontalière, insulaire ou périphérique ne rencontre pas les mêmes problèmes qu'un territoire central.

Une Europe réellement subsidiaire devrait donc donner aux territoires une place plus structurante dans la conception des politiques publiques, notamment lorsqu'elles touchent directement leurs équilibres économiques, sociaux, culturels ou environnementaux.

8.4 La Bretagne comme exemple d'un territoire exposé aux choix européens

La Bretagne est particulièrement exposée aux choix européens parce qu'elle se trouve au croisement de plusieurs politiques essentielles.

Elle est d'abord exposée par son agriculture. Les évolutions de la politique agricole commune, les normes environnementales, les règles sanitaires, les conditions de concurrence, les accords commerciaux et les exigences de transition écologique influencent directement ses filières agricoles et agroalimentaires.

Elle est également exposée par la pêche et la mer. Les quotas, les droits d'accès, les accords internationaux, les relations avec le Royaume-Uni, la protection des ressources, les ports, la transformation des produits de la mer et les activités maritimes dépendent fortement des choix européens.

Elle est exposée par l'environnement. La qualité de l'eau, la biodiversité, les émissions, les littoraux, les énergies renouvelables, les zones protégées et la transition climatique s'inscrivent dans des cadres européens de plus en plus exigeants.

Elle est exposée par les transports. Sa situation péninsulaire rend essentielle la question des connexions ferroviaires, routières, portuaires, maritimes et numériques. Une politique européenne des corridors et des infrastructures doit tenir compte de cette périphéricité.

Elle est exposée par le numérique et l'industrie. Les choix européens en matière de souveraineté technologique, de données, de cybersécurité, de cloud, d'intelligence artificielle, de semi-conducteurs ou de soutien aux PME peuvent avoir des conséquences directes sur les capacités régionales d'innovation et de développement.

La Bretagne permet donc de poser une question plus générale : comment une Union européenne refondée peut-elle agir à grande échelle sans écraser les réalités territoriales ? Comment peut-elle être stratégique sans être centralisatrice ? Comment peut-elle être normative sans être bureaucratique ? Comment peut-elle soutenir les territoires sans les enfermer dans des procédures ?

8.5 Le risque d'une Europe vécue comme extérieure

Lorsque les politiques européennes ne sont pas comprises, les territoires peuvent vivre l'Union comme une contrainte extérieure. Cette perception est dangereuse, car elle transforme un projet de coopération en rapport de domination symbolique.

L'Europe est alors perçue comme un niveau qui impose des normes, fixe des objectifs, sanctionne les écarts, conditionne les financements et modifie les équilibres locaux sans toujours comprendre les réalités concrètes. Même lorsque cette perception est partiellement injuste, elle doit être prise au sérieux, car elle révèle un défaut d'appropriation.

Une Union européenne démocratique ne peut pas se contenter d'avoir raison juridiquement ou techniquement. Elle doit rendre ses politiques politiquement appropriables. Cela suppose des décisions compréhensibles, des responsabilités identifiables, des objectifs hiérarchisés et une écoute réelle des territoires.

Le problème n'est donc pas seulement de mieux communiquer sur l'Europe. Il est de mieux construire les politiques européennes avec les territoires concernés.

8.6 Le risque inverse : des territoires dépendants des financements européens

Il existe aussi un risque inverse : celui d'une relation essentiellement financière entre l'Union et les territoires. Les régions peuvent voir l'Europe principalement comme une source de subventions, de programmes, de fonds structurels, d'appels à projets ou de labels.

Cette dimension est utile et parfois décisive. Les fonds européens ont permis de soutenir des infrastructures, des formations, des projets agricoles, des innovations, des coopérations transfrontalières, des programmes sociaux et des transitions territoriales. Mais une Europe réduite à ses financements ne suffit pas à construire une adhésion politique durable.

Si les territoires ne sont que des bénéficiaires, ils restent dépendants. S'ils deviennent des acteurs de la refondation européenne, ils participent à la définition du projet commun. La différence est essentielle. Une Union refondée ne devrait pas seulement distribuer des fonds ; elle devrait organiser une responsabilité partagée entre le niveau européen, les États et les territoires.

8.7 Les territoires comme lieux de vérification de la subsidiarité

La subsidiarité ne doit pas rester un principe abstrait. Elle doit être vérifiée territorialement. Une politique européenne devrait toujours être évaluée à partir de ses effets concrets : améliore-t-elle la capacité d'action locale ? Simplifie-t-elle ou complique-t-elle les procédures ? Respecte-t-elle les réalités économiques et culturelles ? Renforce-t-elle la cohésion ou accentue-t-elle les déséquilibres ? Donne-t-elle aux territoires les moyens d'agir ou seulement de se conformer ?

Les territoires sont donc des tests de vérité pour l'Union européenne. Si une politique européenne est incompréhensible localement, si elle produit des contradictions insurmontables, si elle multiplie les obligations sans donner les moyens correspondants, si elle ignore les différences géographiques, alors elle échoue partiellement, même si son intention initiale est légitime.

À l'inverse, une politique européenne réussie est celle qui permet à un territoire de mieux agir qu'il ne le pourrait seul. Elle donne de la cohérence, de la puissance, des moyens, des protections, des coopérations et des perspectives.

8.8 Vers une Europe des territoires responsables

L'enjeu n'est pas de substituer une « Europe des régions » aux États membres. Les États restent des acteurs essentiels de la construction européenne. Mais une refondation sérieuse de l'Union devrait mieux articuler les trois niveaux : européen, national et territorial.

Le niveau européen doit agir lorsque l'échelle continentale est indispensable. Le niveau national doit assurer la cohésion politique, juridique, sociale et budgétaire propre à chaque État. Le niveau régional et local doit participer à l'adaptation, à l'expérimentation, à la mise en œuvre et parfois à la conception des politiques.

Dans cette architecture, les territoires ne seraient plus seulement les destinataires de politiques conçues ailleurs. Ils deviendraient des acteurs responsables, capables de faire remonter les besoins, de proposer des solutions, de coopérer avec d'autres territoires européens et d'évaluer les effets réels des décisions.

Pour la Bretagne, cela signifierait une place plus active dans les politiques maritimes, agricoles, énergétiques, numériques, culturelles et de transport. Mais l'enjeu dépasse la Bretagne : il concerne toutes les régions européennes qui veulent être autre chose que des espaces d'application administrative.

Conclusion de la section

Les effets territoriaux des politiques européennes montrent que la question institutionnelle et la question des politiques publiques sont inséparables. Lorsque l'architecture institutionnelle

est illisible, les politiques publiques deviennent difficiles à comprendre. Lorsque les politiques publiques s'accumulent sans hiérarchie claire, les territoires en subissent les contradictions.

La Bretagne permet de formuler cette exigence de manière concrète : une Union européenne refondée doit être capable d'agir à l'échelle du continent tout en respectant les réalités territoriales. Elle doit être assez forte pour protéger, coordonner et investir ; assez démocratique pour rendre ses décisions compréhensibles ; assez subsidiaire pour ne pas transformer la diversité européenne en uniformité administrative.

C'est à cette condition que l'Union européenne pourra redevenir non seulement nécessaire, mais utile, lisible et acceptable depuis les territoires.

Partie IV — La nécessité d'une refondation

Après avoir examiné le désenchantement européen, les erreurs institutionnelles et l'accumulation des politiques publiques, une conclusion s'impose : l'Union européenne ne souffre pas seulement de difficultés ponctuelles. Elle traverse une crise plus profonde de lisibilité, de légitimité, d'efficacité et de finalité.

Il serait donc insuffisant de répondre à cette crise par quelques ajustements techniques, par une meilleure communication ou par une simple simplification administrative. Ces réponses peuvent être utiles, mais elles ne touchent pas au cœur du problème. L'Union européenne est devenue une construction politique trop avancée pour être traitée comme un simple marché, mais trop inachevée pour fonctionner comme une véritable puissance démocratique.

La question n'est donc plus seulement : **comment améliorer l'Union européenne actuelle ?**

Elle devient : **faut-il refonder l'Union européenne pour lui donner une architecture cohérente, démocratique et compréhensible ?**

Cette refondation ne signifie pas repartir de zéro. Elle ne doit pas effacer les acquis de la construction européenne : la paix entre les États membres, le marché intérieur, les coopérations territoriales, la monnaie commune pour les États de la zone euro, la libre circulation, les programmes de recherche, les politiques de cohésion, les protections juridiques et les habitudes de coopération. Refonder ne signifie pas détruire. Refonder signifie distinguer ce qui doit être conservé, ce qui doit être corrigé, ce qui doit être abandonné et ce qui doit être reconstruit.

9. L'échec de la simple simplification

L'Union européenne a conscience de sa complexité. Les institutions européennes elles-mêmes reconnaissent régulièrement la nécessité de simplifier les règles, de réduire certaines charges administratives, d'alléger les procédures ou de mieux adapter les normes aux petites et moyennes entreprises, aux collectivités ou aux acteurs économiques.

Mais la simplification, si elle reste administrative, ne suffit pas. Simplifier un règlement, réduire un formulaire ou alléger une obligation peut améliorer ponctuellement la situation. Cela ne règle pas l'ambiguïté fondamentale de l'Union européenne : qui décide, selon quelle légitimité, pour quelle finalité, avec quel niveau de contrainte, et à quelle échelle ?

Une Europe confuse ne devient pas claire parce qu'elle supprime quelques procédures. Une Europe technocratique ne devient pas démocratique parce qu'elle allège certaines obligations. Une Europe hésitant entre marché, coordination et fédération ne devient pas lisible parce qu'elle remplace un dispositif complexe par un dispositif un peu moins complexe.

La simplification est nécessaire, mais elle ne peut être que la conséquence d'une clarification plus profonde.

9.1 La simplification administrative ne suffit pas

La simplification administrative traite les symptômes. Elle répond à l'accumulation des normes, à la lourdeur des dossiers, à la difficulté d'accès aux financements, à la complexité des contrôles ou à la densité des obligations déclaratives.

Ces problèmes sont réels. Ils pèsent sur les entreprises, les agriculteurs, les pêcheurs, les collectivités territoriales, les associations et parfois les administrations elles-mêmes. Ils nourrissent une lassitude européenne, surtout lorsque les acteurs locaux ont le sentiment que leur énergie est absorbée par la conformité administrative plutôt que par l'action concrète.

Mais ces lourdeurs sont souvent le produit d'un problème plus profond : l'absence d'architecture politique claire. Lorsqu'une politique publique n'est pas hiérarchisée, elle accumule les objectifs. Lorsqu'une compétence n'est pas clairement attribuée, elle multiplie les procédures de coordination. Lorsqu'une responsabilité n'est pas identifiable, elle multiplie les contrôles. Lorsqu'une institution n'est pas pleinement légitime, elle se protège derrière la règle.

La complexité administrative n'est donc pas seulement un défaut de gestion. Elle est le symptôme d'une difficulté institutionnelle.

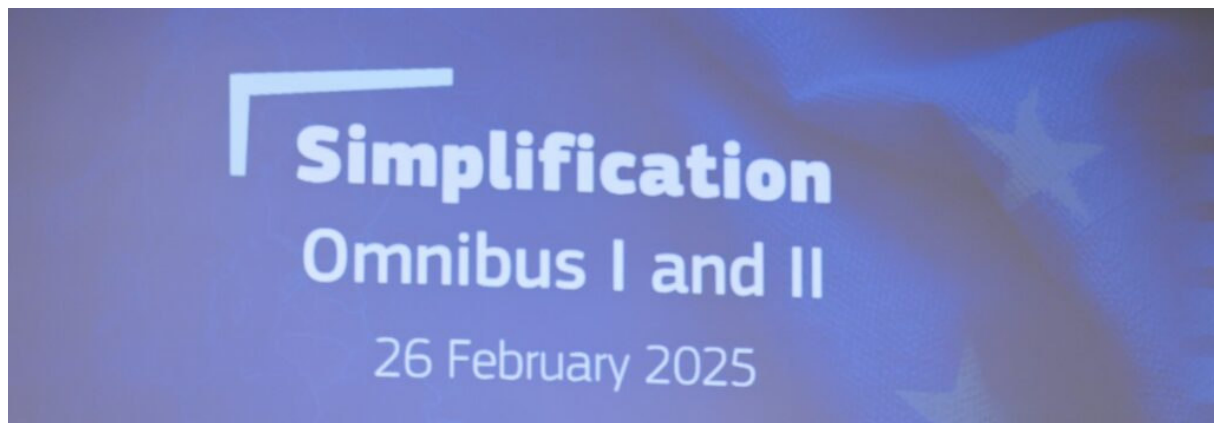
9.2 L'exemple des opérations de type « Omnibus »

Les démarches de simplification de type « Omnibus » peuvent être utiles lorsqu'elles permettent de regrouper, modifier ou alléger plusieurs textes à la fois. Elles témoignent cependant d'un problème plus général : si l'Union européenne doit périodiquement lancer de grands exercices de simplification, c'est que la production normative antérieure n'a pas été suffisamment maîtrisée.

Une telle opération peut donner l'impression que l'Union corrige ses excès après les avoir elle-même produits. Elle peut aussi être perçue comme une reconnaissance implicite du caractère trop lourd, trop détaillé ou trop uniforme de certaines obligations.

Mais le risque est de simplifier sans refonder. On peut retirer certaines contraintes, repousser certaines échéances, dispenser certaines catégories d'acteurs, modifier quelques seuils ou réduire quelques rapports. Pourtant, l'architecture demeure inchangée : les mêmes institutions produisent les mêmes types de textes, selon les mêmes logiques, avec les mêmes ambiguïtés.

La simplification devient alors une respiration, non une reconstruction.



Le 26 février 2025, la Commission européenne présente deux « paquets » de mesures de simplification, baptisés « Omnibus », l'un portant sur des directives et l'autre sur des règlements, comme l'allègement des obligations de reporting en matière de durabilité (Corporate sustainability reporting directive – CSRD – directive européenne de 2022 sur des obligations des entreprises sur la publication d'informations sur les questions environnementales, sociales et de gouvernance), la simplification du devoir de vigilance (Corporate Sustainability Due Diligence Directive - CS3D) - devoir de vigilance sur les droits humains et l'environnement...) et celle du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières... simplification ou complexification? Pour ces deux paquets, la « simplification » consiste à exempter les entreprises de taille trop limitée...

9.3 Le problème n'est pas seulement la quantité de normes, mais l'architecture générale

Il ne suffit pas de dire que l'Union européenne produit trop de normes. Certaines normes européennes sont nécessaires, utiles et protectrices. Elles évitent le dumping, garantissent des droits, organisent le marché intérieur, protègent les consommateurs, encadrent les grandes plateformes, préservent l'environnement ou assurent la sécurité sanitaire.

La question n'est donc pas seulement : **y a-t-il trop de normes ?**

Elle est plutôt : **les normes européennes s'inscrivent-elles dans une architecture politique compréhensible ?**

Une norme est mieux acceptée lorsqu'elle répond à un objectif clair, lorsqu'elle relève manifestement du bon niveau d'action, lorsqu'elle est proportionnée, lorsqu'elle a été débattue démocratiquement, lorsqu'elle tient compte des effets territoriaux, et lorsqu'elle est portée par une responsabilité identifiable.

À l'inverse, même une norme justifiable peut être rejetée si elle apparaît comme l'expression d'une machine administrative éloignée, produisant des obligations sans vision d'ensemble. C'est pourquoi la refondation doit porter sur l'architecture globale : institutions, compétences, procédures, responsabilités, subsidiarité et hiérarchie des politiques publiques.

10. L'alternative européenne

La refondation européenne suppose de reconnaître qu'il existe plusieurs chemins possibles. L'Union européenne ne peut pas continuer indéfiniment à avancer dans l'ambiguïté. Elle doit clarifier son choix politique.

Trois grandes orientations peuvent être distinguées : revenir à un simple marché commun, poursuivre la fuite en avant technocratique, ou refonder démocratiquement l'Union européenne.

10.1 Revenir à un simple marché commun

La première option consisterait à réduire l'Union européenne à un grand marché commun, ou à un marché intérieur allégé. Cette perspective répond à une partie du désenchantement. Elle promet moins de normes, moins d'intégration politique, moins d'interventions européennes dans les politiques nationales, et davantage de souveraineté rendue aux États.

Cette option a une cohérence. Si les citoyens européens ne veulent plus d'intégration politique, il serait démocratiquement légitime d'en prendre acte. Une Union réduite au marché serait plus limitée, peut-être plus lisible, et moins exposée à l'accusation de technocratie politique.

Mais elle aurait aussi un coût majeur. Dans un monde structuré par les grandes puissances, les blocs commerciaux, les tensions énergétiques, les rivalités technologiques, les dépendances industrielles, les migrations, les risques militaires et les crises climatiques, un simple marché commun serait probablement insuffisant. Il permettrait des échanges, mais ne donnerait pas nécessairement à l'Europe une capacité stratégique.

Le retour au marché commun pourrait donc réduire certaines tensions internes, mais au prix d'un affaiblissement externe.

10.2 Poursuivre la fuite en avant technocratique

La deuxième option est celle qui menace si aucune décision claire n'est prise : poursuivre l'intégration par la technique, par les crises, par les normes, par les programmes et par les initiatives administratives, sans véritable refondation démocratique.

Cette voie est tentante parce qu'elle permet de continuer à avancer sans trancher. Lorsqu'une crise survient, on crée un instrument. Lorsqu'un problème apparaît, on ajoute un règlement. Lorsqu'une faiblesse est constatée, on lance un programme. Lorsqu'un blocage politique persiste, on cherche une solution procédurale.

Cette méthode a parfois permis à l'Union européenne de perdurer. Mais elle atteint aujourd'hui ses limites. Plus l'Union avance sans clarification, plus elle nourrit la défiance. Plus elle agit sans mandat politique clairement compris, plus elle renforce l'accusation de technocratie. Plus elle accumule les politiques publiques sans hiérarchie, plus elle devient illisible.

La fuite en avant technocratique peut donner une impression d'efficacité à court terme. À long terme, elle risque d'aggraver le désenchantement et de renforcer les forces de rejet.

10.3 Refonder démocratiquement l'Union européenne

La troisième option est celle d'une refondation démocratique. Elle ne consiste ni à revenir simplement en arrière, ni à poursuivre l'intégration implicite. Elle consiste à poser clairement les questions fondamentales : que voulons-nous faire ensemble ? À quel niveau ? Avec quelles institutions ? Selon quelle légitimité ? Avec quels contrôles ? Dans quels domaines l'Union doit-elle être intégrée, coordonnée ou seulement concertée ?

Une refondation démocratique devrait reposer sur plusieurs principes.

D'abord, la clarté institutionnelle : les citoyens doivent comprendre qui décide, qui exécute, qui contrôle et qui peut être sanctionné politiquement.

Ensuite, la distinction des compétences : toutes les politiques ne doivent pas être traitées de la même manière. Certaines relèvent de l'intégration, d'autres de la coordination, d'autres de la concertation.

Ensuite encore, la subsidiarité réelle : l'Union ne doit agir pleinement que lorsque son niveau d'action est justifié. Elle doit laisser aux États et aux territoires ce qu'ils peuvent mieux faire.

Enfin, l'assentiment citoyen : une refondation européenne ne peut pas être imposée par le haut. Elle doit être débattue, expliquée, choisie et assumée.

10.4 Le choix doit être explicite

Le problème européen actuel tient largement à l'implicite. L'Union européenne a souvent avancé sans dire clairement si elle devenait une fédération, une confédération, une puissance normative, une union économique ou une communauté politique. Cette ambiguïté a permis les compromis, mais elle a affaibli la confiance.

Une refondation suppose au contraire d'explicitier le choix. Les citoyens peuvent accepter des contraintes s'ils comprennent le projet. Ils peuvent accepter une intégration plus forte si elle est démocratiquement décidée. Ils peuvent préférer une Europe limitée si tel est leur choix. Mais ils ne peuvent pas durablement accepter une transformation continue dont la finalité reste incertaine.

La question européenne doit donc être reposée politiquement. Non pas sous la forme simpliste de l'adhésion ou du rejet, mais sous la forme d'un choix structuré entre plusieurs modèles.

11. Pourquoi la refondation est nécessaire

La refondation est nécessaire pour quatre raisons principales : démocratique, stratégique, économique et territoriale.

11.1 Une nécessité démocratique

La démocratie européenne doit être rendue lisible. Il ne suffit pas que des élections existent, que des institutions se contrôlent ou que des procédures soient juridiquement régulières. Il faut que les citoyens puissent comprendre la chaîne de décision.

Un Parlement européen élu mais limité, une Commission forte mais non gouvernementale, un Conseil européen central mais intergouvernemental, un Conseil de l'Union européenne sectoriel mais peu visible, une Cour de justice structurante mais juridictionnelle : cet ensemble peut fonctionner techniquement, mais il reste difficile à approprier démocratiquement.

La refondation est nécessaire pour rétablir une responsabilité politique identifiable.

11.2 Une nécessité stratégique

L'Union européenne évolue dans un monde où les rapports de force se durcissent. Les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde, les puissances régionales et les grands blocs économiques agissent selon des logiques de puissance. Dans ce contexte, une Europe fragmentée risque de devenir un espace de consommation, de réglementation et de dépendance, plutôt qu'un acteur stratégique.

La refondation est nécessaire si l'Europe veut peser dans la diplomatie, la défense, le commerce, l'énergie, le numérique, l'industrie et la transition écologique.

Mais cette puissance ne peut pas être seulement technocratique. Elle doit être démocratique. Une Europe puissance sans assentiment citoyen serait fragile. Une Europe démocratique sans capacité d'action serait impuissante. La refondation doit tenir ensemble ces deux exigences.

11.3 Une nécessité économique

L'Europe ne peut pas se contenter d'être un marché régulé. Elle doit se demander comment protéger et développer ses capacités productives, industrielles, agricoles, maritimes, numériques et énergétiques.

Les entreprises européennes affrontent des concurrents mondiaux souvent soutenus par des États puissants. Les producteurs européens sont soumis à des normes internes élevées, sans toujours bénéficier d'une réciprocité suffisante dans les échanges internationaux. Les territoires industriels ou agricoles peuvent avoir le sentiment de supporter les contraintes de l'Europe sans bénéficier d'une stratégie économique assez forte.

La refondation est nécessaire pour articuler marché intérieur, politique commerciale, politique industrielle, transition écologique et cohésion territoriale.

11.4 Une nécessité territoriale

Enfin, la refondation est nécessaire pour réconcilier l'Union avec les territoires. Une Europe qui se décide loin des citoyens, s'applique par des normes complexes et se présente principalement sous forme de procédures financières ne peut pas susciter durablement l'adhésion.

Les territoires doivent devenir des lieux de vérification de l'action européenne. Une politique européenne réussie doit pouvoir être comprise depuis une commune, une région, un port, une exploitation agricole, une entreprise, une université, une association ou un bassin d'emploi.

La Bretagne, dans cette perspective, n'est pas seulement un exemple régional. Elle est un révélateur : si l'Union européenne veut être légitime, elle doit pouvoir montrer concrètement ce qu'elle apporte aux territoires maritimes, agricoles, industriels, culturels et périphériques.

Conclusion de la Partie IV

La nécessité d'une refondation naît donc d'un constat simple : l'Union européenne est trop importante pour rester illisible. Elle intervient dans trop de domaines pour se contenter d'ajustements techniques. Elle est trop nécessaire dans le monde actuel pour être réduite à un marché. Mais elle est trop contestée pour poursuivre une intégration implicite sans clarification démocratique.

La refondation européenne devrait donc viser une triple clarification :

- 1) **Clarification institutionnelle** : qui décide, qui gouverne, qui contrôle ?
- 2) **Clarification fonctionnelle** : quelles politiques relèvent de l'intégration, de la coordination ou de la concertation ?
- 3) **Clarification démocratique** : comment obtenir l'assentiment explicite des citoyens européens ?

Le premier document peut ainsi se conclure sur cette idée : le désenchantement européen n'est pas une fatalité. Il est le signal qu'un cycle de construction s'achève et qu'un nouveau cycle doit s'ouvrir. La critique de l'Union actuelle n'a de sens que si elle prépare une reconstruction. C'est cette reconstruction qui fera l'objet du second document : le réenchantement européen.

Conclusion : du désenchantement à la nécessité d'une refondation

L'Union européenne traverse une période de désenchantement. Ce désenchantement ne signifie pas nécessairement que l'idée européenne serait devenue inutile, ni que les citoyens européens souhaiteraient tous revenir à une Europe réduite à la juxtaposition des États nationaux. Il signifie plutôt que la forme actuelle de l'Union ne parvient plus à susciter une adhésion claire, durable et confiante.

L'espoir initial de la construction européenne reste considérable : préserver la paix, organiser la coopération, favoriser la prospérité, dépasser les rivalités nationales, donner au continent une capacité d'action commune. Ces objectifs demeurent valables. Dans un monde marqué par les rivalités de puissances, les tensions militaires, les dépendances industrielles et numériques, les crises climatiques, les déséquilibres commerciaux et les recompositions géopolitiques, l'Europe n'est pas moins nécessaire qu'hier. Elle l'est probablement davantage.

Mais la nécessité ne suffit pas à fonder la légitimité. Une construction politique peut être objectivement utile et subjectivement mal acceptée. Elle peut protéger sans être comprise, réglementer sans convaincre, financer sans susciter l'adhésion, agir sans être clairement identifiée. C'est précisément le problème de l'Union européenne actuelle : elle intervient dans de nombreux domaines, mais elle peine à rendre lisibles ses responsabilités, ses finalités et ses modes d'action.

Le diagnostic institutionnel montre une architecture originale, mais devenue illisible. Le Conseil européen oriente sans constituer un véritable gouvernement. Le Conseil de l'Union européenne codécide, mais dans une responsabilité dispersée entre États. La Commission propose, administre, exécute et impulse, au point d'apparaître parfois comme un centre politique sans légitimité démocratique suffisante. Le Parlement européen est élu, mais ne dispose pas encore de toutes les prérogatives correspondant à sa légitimité. La Cour de justice garantit le droit, mais dans un ensemble où le droit tend parfois à compenser l'absence d'une direction politique claire.

Cette confusion institutionnelle produit des conséquences démocratiques profondes. Les citoyens ne savent pas toujours qui décide, qui parle au nom de l'Europe, qui contrôle l'action européenne, ni comment sanctionner les orientations qui leur paraissent contestables. Les gouvernements nationaux peuvent participer aux décisions européennes puis les présenter comme des contraintes venues de « Bruxelles ». La responsabilité politique se dilue. Or, sans responsabilité identifiable, il ne peut y avoir ni confiance durable ni consentement démocratique solide.

Le diagnostic des politiques publiques conduit au même constat. L'Union européenne agit dans des domaines très hétérogènes : diplomatie, défense, monnaie, commerce, industrie, agriculture, pêche, énergie, environnement, numérique, santé, transports, cohésion territoriale. Certaines de ces politiques relèvent d'une intégration forte ; d'autres d'une coordination entre États ; d'autres encore devraient relever d'une concertation plus souple. Mais cette distinction n'est pas suffisamment assumée.

Il en résulte une accumulation sans architecture globale. L'Europe peut être très normative dans certains domaines techniques, mais insuffisamment stratégique dans des domaines essentiels. Elle peut encadrer fortement les acteurs économiques et territoriaux, tout en peinant à construire une puissance industrielle, diplomatique, militaire ou numérique. Elle

peut produire des obligations, sans toujours donner le sentiment d'une volonté politique claire.

Les territoires révèlent concrètement cette difficulté. Une région comme la Bretagne est directement concernée par les choix européens en matière d'agriculture, de pêche, de mer, d'environnement, d'énergie, de transports, de numérique, d'industrie et de culture. L'Europe y est à la fois une source de financements, un cadre juridique, un espace de coopération, mais aussi parfois une contrainte difficile à comprendre. Cette ambivalence illustre le problème général : l'Union européenne est présente dans les territoires, mais elle n'est pas toujours appropriée par eux.

La réponse ne peut donc pas se limiter à une simplification administrative. Simplifier certains textes, alléger certaines procédures ou réduire certaines obligations peut être utile. Mais le problème principal n'est pas seulement la quantité de normes. Il est l'architecture politique qui les produit. Une norme européenne est mieux acceptée lorsqu'elle s'inscrit dans une compétence clairement définie, lorsqu'elle répond à un objectif compréhensible, lorsqu'elle respecte la subsidiarité, lorsqu'elle est portée par une responsabilité politique identifiable et lorsqu'elle tient compte de ses effets territoriaux.

L'Union européenne se trouve donc devant une alternative. Elle peut revenir à une forme plus limitée, principalement économique, centrée sur le marché commun. Ce choix aurait le mérite de la clarté, mais il condamnerait l'Union européenne et ses Etats membres à exister dans un monde de puissances. Elle peut poursuivre sa trajectoire actuelle, faite d'ajustements successifs, d'intégration implicite et de réponses technocratiques aux crises. Ce choix préserverait l'existant, mais il risquerait d'aggraver le désenchantement démocratique. Elle peut enfin engager une refondation démocratique, en clarifiant ses institutions, ses compétences, ses politiques publiques et son rapport aux citoyens.

C'est cette troisième voie qui paraît la plus féconde. Elle ne consiste ni à proclamer naïvement « plus d'Europe », ni à réclamer mécaniquement « moins d'Europe ». Elle consiste à demander : **quelle Europe, pour quoi faire, à quel niveau, selon quelle légitimité et sous quel contrôle ?**

Une telle refondation devrait reposer sur trois clarifications.

La première est institutionnelle : il faut savoir qui gouverne, qui légifère, qui administre, qui contrôle et qui représente l'Union. La deuxième est fonctionnelle : il faut distinguer clairement ce qui relève de l'intégration, de la coordination et de la concertation. La troisième est démocratique : il faut obtenir l'assentiment explicite des citoyens européens, sans contournement, sans ambiguïté et sans fuite en avant.

Le désenchantement européen ne doit donc pas être interprété comme une fatalité. Il peut être compris comme le signe qu'un cycle de la construction européenne arrive à son terme. L'Union européenne a été construite par étapes, par compromis et par crises successives. Cette méthode a permis des réalisations majeures. Mais elle ne suffit plus. L'Europe ne peut pas continuer à avancer sans dire clairement ce qu'elle veut devenir.

Le premier document s'achève ainsi sur un constat critique, mais non pessimiste. L'Union européenne actuelle est confuse, inachevée et insuffisamment lisible. Mais l'idée européenne demeure nécessaire. Entre le retour au simple marché et la fuite en avant technocratique, une autre voie peut être ouverte : celle d'une Union refondée, démocratique, subsidiaire, stratégique et territorialement enracinée.

Le second document devra donc quitter le registre du diagnostic pour entrer dans celui de la reconstruction. Il s'agira non plus seulement de comprendre les causes du désenchantement,

mais de définir les conditions d'un réenchancement européen : des institutions plus claires, des politiques publiques mieux ordonnées, des responsabilités mieux identifiées, des territoires mieux associés, et une Union européenne capable d'être à nouveau comprise, choisie et désirée par les citoyens européens.

L'Union européenne n'est pas devenue inutile ; elle est devenue insuffisamment lisible, insuffisamment démocratique et insuffisamment gouvernée.

Sommaire long

Sommaire	3
Introduction	3
Partie I — Le désenchantement européen	5
1. L'espoir initial	5
2. Les motifs du désenchantement	6
2.1 Le choc du traité constitutionnel	6
2.2 La surréglementation	6
2.3 La cacophonie diplomatique	7
2.4 L'atonie économique	7
2.5 Le sentiment de dépossession démocratique	8
2.6 La tentation technocratique	8
2.7 L'écart entre les valeurs proclamées et les réalités perçues	9
2.8 La perte de récit collectif	10
Partie II — Les institutions : une architecture devenue illisible	10
3. L'architecture institutionnelle	10
3.1 Le Conseil européen : l'orientation politique des États	11
3.2 Le Conseil de l'Union européenne : la représentation sectorielle des États	11
3.3 La Commission européenne : initiative, administration et exécution	12
3.4 Le Parlement européen : une légitimité électorale encore incomplète	13
3.5 La Cour de justice de l'Union européenne : la stabilité par le droit	15
3.6 Les directions générales, agences et procédures : l'Europe administrative	15
3.7 Une architecture fonctionnelle mais peu lisible	16
4. Les erreurs de conception institutionnelle	16
4.1 Une Union plus qu'un marché, moins qu'une fédération	16
4.2 Un Parlement élu mais politiquement bridé	17
4.3 Une Commission devenue centre d'impulsion politique	17
4.4 Un Conseil européen central mais souvent bloquant	18
4.5 Un Haut représentant institutionnellement ambigu	18
4.6 Une administration permanente qui compense le vide politique	18
4.7 Une confusion entre intégration, coordination et concertation	19
4.8 Une subsidiarité proclamée mais insuffisamment structurante	19
4.9 Une responsabilité politique diluée	20
4.10 Une construction politique sans récit institutionnel clair	20
Conclusion de la section	20
5. Les conséquences démocratiques	21
5.1 Qui décide vraiment ?	21
5.2 Qui parle au nom de l'Europe ?	22

5.3 Qui contrôle l'action européenne ?.....	22
5.4 Pourquoi les citoyens ne s'y retrouvent plus ?	22
5.5 Le risque de déresponsabilisation des gouvernements nationaux	23
5.6 Le déficit d'alternance politique.....	23
5.7 La fragilisation du consentement européen	24
5.8 La montée des rejets symétriques.....	24
Conclusion de la section	24
Partie III — Les politiques publiques : l'accumulation sans architecture globale	25
6. Des politiques européennes hétérogènes.....	25
6.1 Diplomatie	25
6.2 Défense	26
6.3 Monnaie.....	26
6.4 Commerce et marché intérieur.....	27
6.5 Économie et industrie	29
6.6 Agriculture et pêche.....	29
6.7 Énergie et environnement.....	29
6.8 Numérique	31
6.9 Santé	32
6.10 Transports	32
6.11 Industrie.....	34
6.12 Cohésion territoriale	35
6.13 Une accumulation sans hiérarchie claire	35
7. Trois modes d'action insuffisamment distingués.....	35
7.1 L'intégration : lorsque l'Union doit agir comme une puissance commune.....	36
7.2 La coordination : lorsque l'Union organise la convergence sans absorber les compétences ..	37
7.3 La concertation : lorsque l'Union facilite sans imposer	37
7.4 La confusion actuelle entre ces trois modes	38
7.5 Le besoin d'une matrice politique claire	38
7.6 Une distinction nécessaire pour la Bretagne et les territoires.....	39
Conclusion de la section	39
8. Les effets concrets sur les territoires.....	40
8.1 Des normes européennes difficiles à lire localement.....	40
8.2 Des politiques sectorielles parfois contradictoires.....	41
8.3 Des collectivités territoriales consultées mais rarement structurantes.....	41
8.4 La Bretagne comme exemple d'un territoire exposé aux choix européens	41
8.5 Le risque d'une Europe vécue comme extérieure.....	42
8.6 Le risque inverse : des territoires dépendants des financements européens	42
8.7 Les territoires comme lieux de vérification de la subsidiarité	43
8.8 Vers une Europe des territoires responsables	43
Conclusion de la section	43
Partie IV — La nécessité d'une refondation	44
9. L'échec de la simple simplification	44
9.1 La simplification administrative ne suffit pas.....	45
9.2 L'exemple des opérations de type « Omnibus ».....	45
9.3 Le problème n'est pas seulement la quantité de normes, mais l'architecture générale	46
10. L'alternative européenne.....	46
10.1 Revenir à un simple marché commun	47
10.2 Poursuivre la fuite en avant technocratique.....	47
10.3 Refonder démocratiquement l'Union européenne.....	47
10.4 Le choix doit être explicite	48
11. Pourquoi la refondation est nécessaire	48
11.1 Une nécessité démocratique	48
11.2 Une nécessité stratégique.....	48

11.3 Une nécessité économique.....	49
11.4 Une nécessité territoriale	49
Conclusion de la Partie IV	49
Conclusion : du désenchantement à la nécessité d'une refondation.....	50
Sommaire long	52