



Quelle Union européenne pour la Bretagne ? Le réenchantement ?

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)

Illustration de première page : Fill sur Pixabay (<https://pixabay.com/photos/houses-of-parliament-eu-brussels-704254/>)

Sommaire

Sommaire	3
Préambule.....	3
Introduction	5
Partie I — Les principes d’une Union refondée	8
Partie II — Les institutions : reconstruire la légitimité et la responsabilité	20
Partie III — Les politiques publiques : reconstruire l’action européenne.....	44
Partie IV — Une Union européenne positive dans le monde.....	73
Conclusion : Réenchanter l’Europe avec résolution	82
Sommaire long	84

Préambule

De la démocratie suisse au réenchancement européen

Le présent document s’inscrit dans une démarche engagée par le Cercle Pierre Landais – Association pour le développement local et régional (CPL-ADLR), visant à produire des réflexions stratégiques sur les institutions et les politiques publiques en Bretagne, en France et dans l’Union européenne.

Le point de départ intellectuel de cette démarche n’est pas un projet de séparation territoriale, mais un intérêt ancien pour la démocratie suisse : démocratie semi-directe, fédéralisme, subsidiarité, responsabilité des niveaux de décision, culture du compromis et articulation entre unité politique et diversité territoriale. La Suisse n’est pas ici un modèle à copier mécaniquement. Elle constitue plutôt une référence de méthode : une démocratie peut être plus proche des citoyens lorsque les responsabilités sont clairement réparties, lorsque les niveaux territoriaux sont reconnus, et lorsque les décisions importantes peuvent être débattues et assumées.

C’est à partir de ce tropisme suisse qu’a été conduite une première réflexion sur l’hypothèse d’un État breton au XXI^e siècle. Cette hypothèse ne doit pas être comprise comme un projet de séparation ou de retrait du cadre français et européen. Elle a constitué un exercice intellectuel volontairement exigeant : penser, à partir d’un territoire concret, ce que pourraient être des institutions lisibles, une subsidiarité réelle, une administration responsable et des politiques publiques mieux articulées. La Bretagne y est moins une finalité séparée qu’un laboratoire de réflexion sur la démocratie territoriale et la responsabilité institutionnelle. Le document actuellement proposé rappelle cette première étape comme une réflexion antérieure du Cercle Pierre Landais sur l’État et les institutions publiques.

Cette réflexion territoriale a ensuite conduit à une deuxième étape : la refondation de la France¹. La question n’était plus seulement de savoir comment un territoire peut être mieux gouverné, mais

¹ CPL-ADLR, *La responsabilité* (soit la responsabilité budgétaire de la France, donc sa refondation) fiche de synthèse en 4 pages :

https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle_pierre_landais/budget/FS_Budget_-_Responsabilit_2a.pdf).

comment l'État français peut retrouver une architecture plus efficace, plus responsable et plus soutenable. Dans un contexte de déficit chronique, d'endettement élevé et de risque budgétaire croissant, la refondation institutionnelle de la France apparaît non comme une option théorique, mais comme une nécessité politique. Le préambule actuel souligne déjà ce lien entre refondation française, responsabilité budgétaire et prévention du défaut².

La troisième étape est naturellement européenne. La Bretagne ne peut être pensée hors de la France ; la France ne peut être pensée hors de l'Union européenne ; et l'Union européenne elle-même ne peut plus être pensée comme un simple cadre administratif, juridique ou économique. Elle est devenue un niveau décisif de souveraineté partagée, de régulation, de stratégie, de puissance et de solidarité. Mais elle traverse aujourd'hui un désenchantement profond : complexité institutionnelle, difficulté à identifier les responsabilités, accumulation normative, insuffisante capacité stratégique, distance ressentie par les citoyens et les territoires.

Mais le projet européen est désormais confronté à l'épreuve du temps. L'élan fondateur s'est affaibli, l'enthousiasme initial s'est émoussé, et l'Union européenne ne suscite plus spontanément la même adhésion. Un désenchantement s'est installé. Il ne traduit pas nécessairement un rejet de l'Europe, mais une défiance croissante envers sa forme actuelle : trop complexe, trop peu lisible, trop éloignée des citoyens et insuffisamment stratégique.

Le premier volet de cette réflexion européenne est donc consacré au désenchantement européen³. Il analyse les causes de cette défiance : complexité institutionnelle, dilution des responsabilités, accumulation normative, faiblesse stratégique et distance ressentie entre les citoyens, les territoires et les lieux réels de décision.

Le présent document propose donc de passer du diagnostic au projet. Après avoir analysé les causes du désenchantement européen, il cherche les conditions d'un réenchantement de l'Union européenne : une Union plus démocratique, plus lisible, plus subsidiaire, plus stratégique et plus positive. Il ne s'agit ni de revenir à un simple marché commun, ni de poursuivre une intégration technocratique par glissements successifs. Il s'agit de poser clairement la question européenne : quelles institutions, quelles compétences, quelles politiques publiques, quelle responsabilité démocratique, et quelle place pour les États, les citoyens et les territoires ?

Cette démarche s'adresse aux responsables publics, aux élus, aux parlementaires nationaux et européens, aux collectivités territoriales, aux acteurs économiques et sociaux, ainsi qu'aux citoyens intéressés par l'avenir de la construction européenne. Elle ne prétend pas apporter une réponse définitive. Elle propose une architecture de réflexion : comprendre ce qui ne fonctionne plus, préserver ce qui a réussi, et reconstruire ce qui doit l'être.

La Bretagne demeure le point d'entrée de cette réflexion, parce qu'un projet institutionnel ne peut être crédible que s'il peut être compris depuis un territoire concret. Mais la finalité est plus large : contribuer à une Union européenne capable de réconcilier les citoyens avec leurs institutions, les États avec leur responsabilité commune, et les territoires avec un projet européen redevenu intelligible, utile et désirable.

² CPL-ADLR, *Le défaut* (https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle_pierre_landais/budget/ND_Budget_-_Dfaut_2.pdf).

³

Introduction

Du désenchantement au réenchantement

Le premier document a analysé le désenchantement européen. Il a mis en évidence les difficultés institutionnelles de l'Union européenne, la confusion de ses responsabilités, l'illisibilité de son architecture politique, l'accumulation de ses politiques publiques et la distance croissante entre les citoyens, les territoires et les lieux réels de décision.

Ce diagnostic était nécessaire. On ne peut pas reconstruire sérieusement l'Union européenne sans comprendre les causes de la défiance qu'elle suscite. Mais le diagnostic ne peut pas être une finalité en soi. Une critique de l'Union européenne qui ne débouche sur aucun projet risque de nourrir seulement la résignation, le ressentiment ou le rejet. À l'inverse, une défense de l'Europe qui refuserait de regarder ses faiblesses resterait abstraite, incantatoire et peu convaincante.

Ce second document propose donc de changer de registre. Il ne s'agit plus seulement de décrire les blocages de l'Union européenne actuelle, mais de rechercher les conditions d'un **réenchantement européen**. Ce terme ne doit pas être compris comme une formule naïve ou sentimentale. Réenchanter l'Europe ne signifie pas masquer les difficultés, idéaliser les institutions existantes ou promettre une harmonie politique impossible. Cela signifie redonner au projet européen une signification claire, positive et démocratiquement appropriable.

L'Union européenne ne pourra être réenchantede que si elle redevient compréhensible. Les citoyens doivent pouvoir savoir qui décide, selon quelle légitimité, dans quel domaine, avec quels moyens et sous quel contrôle. Les États doivent savoir ce qu'ils délèguent réellement, ce qu'ils coordonnent et ce qu'ils conservent. Les territoires doivent comprendre ce que l'Europe leur apporte, ce qu'elle leur demande et comment ils peuvent participer à la construction des politiques qui les concernent.

Le réenchantement suppose donc une reconstruction politique. Il ne suffit pas de simplifier quelques procédures, de mieux communiquer sur les financements européens ou de rappeler les valeurs fondatrices de l'Union. Ces éléments peuvent être utiles, mais ils ne suffisent pas. Ce qui est en cause, c'est la forme même de l'Union : ses institutions, ses compétences, ses modes d'action et son rapport aux citoyens.

Ne pas renoncer à l'idéal européen

La critique de l'Union européenne actuelle ne doit pas conduire à renoncer à l'idéal européen. Cet idéal reste puissant : préserver la paix entre les citoyens européens, organiser leur coopération, renforcer leur prospérité, défendre leurs libertés, protéger leurs territoires, leur permettre d'agir ensemble dans un monde de puissances.

L'Europe demeure nécessaire parce que les grands défis contemporains dépassent l'échelle des États pris isolément. Aucun État européen ne peut, seul, peser durablement face aux grandes puissances continentales, aux géants technologiques, aux tensions énergétiques, aux déséquilibres commerciaux, aux risques militaires, aux crises climatiques ou aux dépendances industrielles. L'échelle européenne reste donc indispensable.

Mais cette nécessité ne suffit pas. L'Union européenne ne peut pas demander l'adhésion des citoyens au seul motif qu'elle serait utile ou inévitable. Une construction politique durable doit être comprise, discutée et choisie. Elle doit susciter non seulement l'acceptation, mais

aussi une forme de confiance. Cette confiance ne peut naître que d'une architecture plus lisible et d'une responsabilité démocratique plus claire.

Renoncer à l'idéal européen serait une erreur. Mais persévérer dans les ambiguïtés actuelles en serait une autre. Le réenchèvement européen suppose donc une fidélité exigeante : conserver l'ambition européenne, tout en acceptant de refondre les mécanismes qui l'ont rendue difficilement lisible.

Passer de la critique au projet

Le premier document a montré pourquoi l'Union européenne déçoit. Le second doit montrer comment elle pourrait redevenir désirable. Ce passage de la critique au projet est essentiel.

La critique révèle les problèmes : déficit de lisibilité institutionnelle, Parlement insuffisamment doté, Commission trop ambiguë, Conseil européen central mais bloquant, politiques publiques accumulées sans hiérarchie claire, subsidiarité trop souvent proclamée mais insuffisamment structurante.

Le projet doit maintenant répondre à ces problèmes. Il doit proposer une Union plus démocratique, parce que les responsabilités y seraient mieux identifiées. Plus lisible, parce que les institutions et les compétences seraient clarifiées. Plus subsidiaire, parce que l'Europe n'interviendrait pleinement que lorsque son niveau d'action est justifié. Plus stratégique, parce qu'elle serait capable de défendre ses intérêts dans le monde. Plus territoriale, parce qu'elle associerait davantage les régions et les collectivités aux politiques qui les concernent.

Passer de la critique au projet suppose aussi de dépasser l'opposition simpliste entre « plus d'Europe » et « moins d'Europe ». La vraie question n'est pas quantitative. Elle est qualitative : quelle Europe, pour quelles fonctions, selon quel mode d'action, avec quelle légitimité ? Certaines politiques doivent peut-être être davantage intégrées. D'autres doivent être seulement coordonnées. D'autres encore devraient relever de la concertation ou même rester aux États et aux territoires.

Le réenchèvement européen ne viendra donc pas d'une Europe qui ferait tout, mais d'une Europe qui saurait mieux ce qu'elle doit faire.

Reconstruire l'Union à partir des citoyens, des États et des territoires

Une Union européenne refondée devrait articuler trois légitimités : celle des citoyens, celle des États et celle des territoires.

Les citoyens doivent redevenir le point de départ de la légitimité européenne. Le Parlement européen, parce qu'il est élu au suffrage universel direct, devrait disposer de prérogatives renforcées. Mais il ne suffit pas de renforcer formellement le Parlement. Il faut aussi que le vote européen produise des effets politiques compréhensibles : orientations, responsabilités, contrôle, possibilité de sanction ou de correction.

Les États restent également indispensables. L'Union européenne ne peut pas être reconstruite contre eux. Ils portent des histoires politiques, des systèmes sociaux, des administrations, des capacités militaires, fiscales et diplomatiques. Ils demeurent les cadres principaux de la citoyenneté politique pour une grande partie des Européens. Une Europe refondée ne doit donc pas nier les États, mais mieux organiser leur place dans un ensemble commun.

Les territoires doivent enfin être mieux reconnus. Les régions, les villes, les bassins d'emploi, les littoraux, les espaces ruraux ou industriels ne sont pas de simples lieux d'application des décisions européennes. Ils sont les lieux où les politiques prennent réalité. Ils doivent devenir des acteurs de la subsidiarité, de l'expérimentation, de l'évaluation et de la coopération européenne.

Reconstruire l'Union à partir de ces trois niveaux permettrait de sortir de l'alternative stérile entre centralisation européenne et repli national. Il ne s'agit pas de tout transférer à Bruxelles, ni de tout restituer aux États. Il s'agit de construire une architecture dans laquelle chaque niveau agit là où il est le plus légitime et le plus efficace.

La Bretagne comme point d'entrée territorial, non comme finalité unique

La Bretagne constitue le point d'entrée de cette réflexion, mais elle n'en est pas la finalité exclusive. La question « Quelle Union européenne pour la Bretagne ? » permet de partir d'un territoire concret, avec ses réalités agricoles, maritimes, industrielles, numériques, culturelles et périphériques. Elle oblige à vérifier si les politiques européennes sont compréhensibles et utiles depuis un lieu réel.

Mais la réponse dépasse naturellement la Bretagne. La question bretonne ouvre une question européenne générale : quelle Union pour les territoires européens ? Quelle Union pour les régions maritimes, agricoles, industrielles, culturelles ou périphériques ? Quelle Union pour les citoyens qui ne vivent pas l'Europe comme une abstraction institutionnelle, mais à travers des normes, des financements, des contraintes, des opportunités et des coopérations ?

La Bretagne peut ainsi servir de laboratoire intellectuel. Elle permet d'observer les effets concrets de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche, des normes environnementales, des politiques maritimes, des enjeux de transport, des coopérations atlantiques, de la transition énergétique, du numérique et des politiques culturelles. Elle permet aussi d'interroger la subsidiarité : qu'est-ce qui doit relever de l'Union, de l'État, de la région, des communes, des acteurs économiques ou de la société civile ?

En ce sens, la Bretagne n'est pas le terme de la réflexion, mais son point d'ancrage. Elle permet de penser une Union européenne moins abstraite, moins technocratique, plus enracinée dans les territoires. Une Union qui ne serait pas seulement conçue depuis ses institutions centrales, mais vérifiée depuis ses effets concrets.

Ce second document partira donc de cette exigence : reconstruire une Union européenne démocratique, lisible et positive. Une Union qui ne se contente pas d'être nécessaire, mais qui redevienne compréhensible ; qui ne se limite pas à réglementer, mais qui sache agir ; qui ne considère pas les territoires comme de simples bénéficiaires, mais comme des partenaires ; qui ne demande pas aux citoyens d'adhérer par défaut, mais leur propose un projet clair, discutable et choisi.

Le réenchâtement européen ne sera pas le retour à une illusion. Il sera le résultat d'une reconstruction.

Partie I — Les principes d'une Union refondée

1. Une Union démocratique

Une Union européenne refondée devrait d'abord être une Union démocratique. Cette affirmation peut sembler évidente, puisque l'Union européenne dispose déjà d'un Parlement élu, d'institutions contrôlées, de traités ratifiés et d'un droit protecteur. Pourtant, le problème n'est pas seulement de savoir si l'Union comporte des éléments démocratiques. Il est de savoir si son fonctionnement global permet aux citoyens de comprendre, de choisir, de contrôler et, le cas échéant, de sanctionner l'orientation politique européenne.

La démocratie ne se réduit pas à l'existence d'élections. Elle suppose une chaîne de responsabilité lisible : des citoyens, des représentants, un pouvoir exécutif, des décisions, des résultats, puis un contrôle politique. Lorsque cette chaîne est trop confuse, la démocratie s'affaiblit, même si les procédures restent formellement régulières.

L'Union européenne actuelle souffre précisément de cette difficulté. Les citoyens élisent le Parlement européen, mais ne perçoivent pas toujours le lien entre leur vote et la direction effective de l'Union. Les gouvernements nationaux participent aux décisions européennes, mais peuvent ensuite en rejeter la responsabilité sur « Bruxelles ». La Commission dispose d'une capacité d'initiative considérable, mais elle n'est pas un gouvernement directement issu d'une majorité parlementaire. Le Conseil européen fixe les grandes orientations, mais il fonctionne comme une réunion de dirigeants nationaux plus que comme un exécutif européen responsable devant les citoyens.

Une Union démocratique refondée devrait donc viser une clarification fondamentale : le pouvoir européen doit être compréhensible, responsable et contrôlable.

1.1 La légitimité par les citoyens

La première source de légitimité démocratique de l'Union européenne doit être celle des citoyens européens. Cela ne signifie pas que les États doivent disparaître ou que les identités nationales doivent être effacées. Cela signifie que l'Union, lorsqu'elle prend des décisions communes engageant l'ensemble des Européens, doit pouvoir les fonder sur une légitimité citoyenne explicite.

Le Parlement européen est l'institution qui exprime le plus directement cette légitimité. Il devrait donc occuper une place plus centrale dans l'architecture refondée. Sa fonction ne devrait pas se limiter à codécider des textes proposés par la Commission ou à contrôler partiellement l'exécutif européen. Il devrait devenir un véritable lieu d'initiative, de délibération et d'orientation politique.

Cette évolution supposerait de renforcer son pouvoir d'initiative législative, son contrôle sur le gouvernement européen, son rôle dans le vote des grandes orientations et sa capacité à approuver ou refuser les évolutions institutionnelles majeures. Un Parlement élu qui ne peut pas pleinement initier, orienter et contrôler laisse une partie de la démocratie européenne inachevée.

La légitimité citoyenne suppose aussi que les élections européennes deviennent plus compréhensibles. Les citoyens doivent pouvoir savoir ce que leur vote change. Une élection ne peut pas être seulement une addition de scrutins nationaux sur des enjeux nationaux. Elle doit progressivement devenir un choix européen identifiable : quelles priorités ? Quelle majorité ? Quel gouvernement ? Quelle orientation pour les politiques communes ?

Il ne s'agit pas de copier mécaniquement les régimes nationaux. L'Union européenne est une construction particulière, composée de citoyens, d'États, de langues et d'histoires différentes. Mais cette singularité ne doit pas servir de prétexte à une démocratie incomplète. Une Union qui agit politiquement doit être politiquement responsable devant les citoyens.

1.2 Le respect des citoyens européens

La légitimité démocratique européenne ne peut pas reposer uniquement sur une citoyenneté abstraite. L'Union européenne est composée de peuples historiquement constitués, organisés dans des États, des langues, des cultures politiques et des traditions démocratiques différentes. Une refondation européenne ne doit pas nier cette pluralité ; elle doit l'organiser.

Respecter les citoyens européens signifie d'abord respecter leurs choix. Lorsqu'une étape majeure d'intégration est proposée, elle ne peut pas être imposée par contournement, par ambiguïté ou par accumulation progressive de mécanismes techniques. Elle doit être clairement présentée, débattue et acceptée.

Le rejet du traité constitutionnel a laissé une trace durable parce qu'une partie des citoyens a eu le sentiment que son vote n'avait pas été pleinement respecté. Une Union refondée ne peut pas se permettre de reproduire ce type de fracture. Elle doit accepter que les citoyens puissent dire oui, mais aussi qu'ils puissent dire non. Le consentement démocratique ne vaut que s'il comporte la possibilité du refus.

Respecter les citoyens européens signifie aussi reconnaître que l'intégration ne peut pas avancer au même rythme pour tous les États dans tous les domaines. Certains citoyens peuvent souhaiter une intégration plus forte ; d'autres préférer une coopération limitée. Cette diversité ne doit pas nécessairement bloquer l'ensemble, mais elle doit être organisée de manière loyale, transparente et réversible lorsque cela est nécessaire.

C'est ici que les mécanismes de différenciation, d'opt-out ou de cercles d'intégration peuvent avoir une utilité. Ils ne doivent pas servir à contourner les citoyens, mais à respecter leurs choix tout en permettant à ceux qui veulent avancer ensemble de le faire dans un cadre clair.

Une Union démocratique n'est donc pas une Union uniformisatrice. Elle est une Union capable de combiner une citoyenneté européenne commune avec le respect des citoyens qui la composent.

1.3 La transparence des responsabilités

La démocratie suppose que les citoyens puissent identifier les responsables des décisions publiques. Cette exigence est aujourd'hui l'un des points faibles de l'Union européenne. Les décisions sont souvent le produit d'un enchevêtrement institutionnel : proposition de la Commission, négociation au Conseil, amendements du Parlement, compromis en trilogie, validation par les États, application nationale ou régionale. Ce processus peut être juridiquement régulier, mais politiquement opaque.

Une Union refondée devrait donc établir une transparence des responsabilités. Chaque niveau de décision devrait être identifiable.

Le Parlement européen devrait assumer les textes qu'il initie, modifie ou adopte. Le gouvernement européen devrait assumer les orientations qu'il propose et les politiques qu'il met en œuvre. Le Sénat des États, ou l'institution représentant les États membres, devrait assumer publiquement les positions des gouvernements nationaux. La Commission administrative devrait exécuter, instruire et contrôler, mais sans se substituer au pouvoir

politique. La justice européenne devrait dire le droit, sans être appelée à compenser constamment les ambiguïtés institutionnelles.

Cette clarification permettrait de limiter une pratique délétère : l'attribution systématique des décisions impopulaires à « Bruxelles ». Lorsque les gouvernements nationaux participent à une décision européenne, ils devraient en rendre compte devant leurs citoyens. Lorsqu'ils s'y opposent, leur opposition devrait être visible. Lorsqu'ils obtiennent un compromis, ils devraient l'assumer.

La transparence des responsabilités n'a pas seulement une fonction morale. Elle est une condition d'efficacité démocratique. Les citoyens peuvent accepter des décisions difficiles s'ils comprennent qui les a prises, pourquoi elles ont été prises, et comment elles peuvent être corrigées. Ils les rejettent davantage lorsqu'elles apparaissent comme le résultat d'un mécanisme anonyme.

1.4 L'assentiment explicite à toute nouvelle étape d'intégration

Une Union démocratique refondée devrait poser un principe clair : toute nouvelle étape majeure d'intégration doit recevoir un assentiment explicite. L'intégration européenne ne peut pas progresser durablement par glissements successifs, par extensions indirectes de compétences ou par réponses exceptionnelles devenant permanentes.

L'assentiment explicite peut prendre plusieurs formes : référendums nationaux ou européens, ratifications parlementaires renforcées, conventions citoyennes suivies de votes, ou procédures combinant les parlements nationaux et le Parlement européen. La forme exacte peut être discutée. Mais le principe doit être ferme : lorsqu'une compétence essentielle est transférée, lorsqu'une politique devient intégrée, lorsqu'un nouvel exécutif européen est institué ou lorsqu'une obligation majeure est créée, les citoyens doivent pouvoir comprendre et approuver l'évolution.

Cet assentiment ne doit pas être réduit à une formalité. Il suppose un débat public réel, une présentation loyale des options et une formulation claire des conséquences. Les citoyens doivent pouvoir choisir entre plusieurs modèles : marché commun, coordination renforcée, fédération partielle, intégration sectorielle, différenciation entre États. Une démocratie adulte ne craint pas les alternatives ; elle les organise.

L'assentiment explicite est également nécessaire pour réconcilier l'Union avec ses critiques. Beaucoup de citoyens ne rejettent pas toute coopération européenne ; ils rejettent le sentiment que l'Europe avance sans eux. Leur demander clairement ce qu'ils acceptent ou refusent serait une manière de restaurer la confiance.

1.5 Une démocratie européenne articulée avec les États et les territoires

Une Union démocratique ne doit pas être construite seulement au niveau central européen. Elle doit articuler plusieurs niveaux de légitimité : européen, national et territorial.

Le niveau européen est indispensable pour les décisions communes. Le niveau national reste essentiel, car les États demeurent les cadres principaux de nombreuses solidarités, politiques publiques et responsabilités démocratiques. Le niveau territorial est également décisif, car c'est dans les régions, les villes, les communes, les ports, les bassins agricoles ou industriels que les politiques européennes prennent réalité.

Une refondation démocratique devrait donc associer davantage les parlements nationaux, les assemblées régionales et les collectivités territoriales à l'évaluation des politiques

européennes. Il ne s'agirait pas de multiplier les veto, mais de mieux organiser le contrôle et la remontée des effets concrets.

Les territoires pourraient devenir des lieux de vérification démocratique : une politique européenne est-elle applicable ? Est-elle proportionnée ? Produit-elle des effets contradictoires ? Respecte-t-elle la subsidiarité ? Donne-t-elle aux acteurs locaux les moyens d'agir ? Cette évaluation territoriale renforcerait la légitimité de l'Union en montrant que la démocratie européenne ne se limite pas aux institutions centrales.

1.6 Une démocratie capable de décider

Enfin, une Union démocratique doit être capable de décider. La démocratie n'est pas seulement le contrôle ; elle est aussi la capacité d'agir collectivement. Une Europe démocratique mais paralysée ne répondrait pas aux attentes des citoyens. À l'inverse, une Europe efficace mais peu démocratique renforcerait la défiance. La refondation doit tenir ensemble ces deux exigences.

Cela suppose de sortir de l'unanimité permanente dans les domaines où elle conduit à l'impuissance, tout en préservant des garanties pour les États et les citoyens lorsque des intérêts fondamentaux sont en jeu. Cela suppose aussi de distinguer les politiques intégrées, où une décision européenne majoritaire peut être légitime, des politiques coordonnées ou concertées, où la souplesse doit rester plus grande.

Une démocratie européenne efficace devrait donc combiner plusieurs principes : majorité lorsque l'Union agit dans une compétence clairement intégrée ; représentation des États lorsque leurs intérêts fondamentaux sont engagés ; contrôle parlementaire lorsque l'exécutif européen agit ; respect de la subsidiarité lorsque l'échelle européenne n'est pas indispensable.

Le réenchantement européen ne viendra pas d'une démocratie purement procédurale. Il viendra d'une démocratie capable de produire une volonté politique claire, d'agir dans les domaines où l'Europe est nécessaire, et de rendre compte aux citoyens de ce qu'elle fait.

Conclusion de la section

Une Union européenne refondée doit être démocratique non seulement dans ses principes, mais dans son fonctionnement quotidien. Elle doit permettre aux citoyens de comprendre leur pouvoir, aux États d'assumer leurs choix, aux territoires de participer à l'évaluation des politiques, et aux institutions de rendre compte clairement de leurs responsabilités.

La démocratie européenne ne sera crédible que si elle répond à quatre exigences : légitimité citoyenne, respect des citoyens, transparence des responsabilités et assentiment explicite aux nouvelles étapes d'intégration.

Sans cette clarification démocratique, l'Union européenne restera exposée au soupçon technocratique. Avec elle, le projet européen peut redevenir un choix politique assumé. C'est la première condition du réenchantement.

2. Une Union lisible

Une Union européenne refondée devrait être non seulement démocratique, mais aussi **lisible**. La démocratie suppose en effet que les citoyens comprennent l'organisation politique dans laquelle ils vivent. Une institution peut être juridiquement régulière, techniquement

compétente et administrativement efficace ; si elle n'est pas compréhensible, elle reste fragile démocratiquement.

La lisibilité n'est donc pas un enjeu secondaire de communication. Elle est une condition de légitimité. Une Union européenne illisible nourrit la défiance, même lorsqu'elle agit utilement. À l'inverse, une Union lisible peut rendre acceptables des décisions difficiles, parce que les citoyens comprennent qui décide, pourquoi, selon quelle procédure et avec quelle possibilité de contrôle.

L'Union européenne actuelle souffre d'un défaut de lisibilité à plusieurs niveaux : ses institutions sont difficiles à distinguer, ses compétences sont mal comprises, ses responsabilités sont dispersées et ses politiques publiques sont souvent perçues comme une accumulation de dispositifs plutôt que comme un ensemble ordonné. Le réenchâtement européen suppose donc de rendre l'Union compréhensible dans son architecture même.

Simplifier le droit européen par restructuration

Le droit européen ne peut pas être durablement simplifié par des opérations ponctuelles d'allègement réglementaire. Les démarches de type « Omnibus » peuvent corriger certains excès, supprimer des obligations devenues trop lourdes ou dispenser certaines catégories d'acteurs de formalités excessives. Mais elles ne règlent pas la cause principale de la complexité : l'accumulation de textes sans architecture générale suffisamment lisible.

La simplification véritable suppose donc une restructuration du droit européen. Il ne s'agit pas seulement de réduire le nombre de normes, mais de réorganiser leur logique : distinguer les règles fondamentales, les règles sectorielles, les règles techniques, les objectifs politiques, les obligations applicables aux États, les obligations applicables aux entreprises et les marges d'adaptation laissées aux territoires.

Un droit européen restructuré devrait être organisé selon les grandes fonctions de l'Union : fonctions intégrées, fonctions coordonnées, fonctions concertées. Chaque norme devrait pouvoir être rattachée à une compétence claire, à une finalité explicite et à une responsabilité institutionnelle identifiable.

La simplification ne viendra donc pas seulement d'un droit européen moins volumineux. Elle viendra d'un droit européen mieux ordonné, plus lisible, plus hiérarchisé et plus directement relié aux choix démocratiques de l'Union.

2.1 Des institutions compréhensibles

La première condition d'une Union lisible est la clarification de ses institutions. Aujourd'hui, le citoyen ordinaire distingue difficilement le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, la Commission européenne, le Parlement européen, la Banque centrale européenne, la Cour de justice de l'Union européenne ou encore les multiples agences européennes.

Cette confusion n'est pas seulement terminologique. Elle touche au cœur de la responsabilité politique. Si le citoyen ne sait pas quelle institution décide, propose, exécute, contrôle ou sanctionne, il ne peut pas se former un jugement clair sur l'action européenne.

Une Union refondée devrait donc organiser ses institutions autour de fonctions simples et identifiables :

- une institution représentant les citoyens européens ;
- une institution représentant les États membres ;
- un gouvernement européen responsable ;
- une administration européenne chargée de l'exécution ;

- une justice européenne chargée du respect du droit ;
- une instance d'évaluation et de contrôle de l'action publique.

Le Parlement européen devrait clairement représenter les citoyens. Le Sénat des États, issu d'une transformation du Conseil européen ou d'une réorganisation de la représentation des gouvernements, devrait clairement représenter les États. Le gouvernement européen devrait conduire les politiques communes. La Commission, si elle est conservée sous ce nom, devrait être recentrée sur une fonction administrative et exécutive clairement distincte du pouvoir politique. La Cour de justice devrait dire le droit. La Cour des comptes européenne, éventuellement renforcée, devrait contribuer à l'évaluation de l'action publique.

Une telle clarification ne supprimerait pas la complexité réelle de l'Union. Une construction européenne à vingt-sept États restera nécessairement complexe. Mais elle permettrait de rendre cette complexité intelligible. La question n'est pas de rendre l'Europe simpliste ; elle est de la rendre compréhensible.

2.2 Des compétences clairement réparties

La lisibilité suppose ensuite une répartition claire des compétences. Les citoyens doivent pouvoir savoir ce qui relève de l'Union, ce qui relève des États, ce qui relève des régions et ce qui relève des collectivités locales.

Aujourd'hui, cette répartition existe juridiquement dans les traités, mais elle reste difficilement lisible politiquement. Les compétences exclusives, partagées, d'appui, de coordination ou de complément ne sont pas aisément comprises. Surtout, leur traduction concrète varie selon les domaines. L'Union peut sembler très présente dans des politiques où elle n'est pas formellement souveraine, et plus faible dans des domaines où une action commune serait pourtant attendue.

Une refondation devrait donc traduire la répartition des compétences dans un langage plus politique :

Ce que l'Union fait pleinement.

Ce sont les domaines où l'action européenne est intégrée, parce que l'échelle continentale est indispensable.

Ce que l'Union coordonne.

Ce sont les domaines où les États demeurent responsables, mais où les interdépendances exigent des objectifs communs, des instruments partagés ou des convergences.

Ce que l'Union concerte.

Ce sont les domaines où l'Europe facilite la coopération, l'échange d'expériences et les projets communs, sans imposer une uniformisation.

Ce que l'Union ne doit pas faire.

Ce sont les domaines qui doivent rester aux États, aux régions, aux communes ou à la société civile, parce que l'échelle européenne n'apporte pas de valeur ajoutée suffisante.

Cette clarification serait décisive. Elle permettrait de sortir du sentiment que l'Europe intervient partout sans hiérarchie. Elle permettrait aussi de dépasser l'opposition abstraite entre « plus d'Europe » et « moins d'Europe ». Une Union lisible n'est pas nécessairement

une Union qui agit davantage ; c'est une Union qui agit au bon niveau, avec le bon degré de contrainte et sous la bonne responsabilité.

2.3 Des politiques publiques hiérarchisées

La lisibilité institutionnelle ne suffit pas. Il faut aussi hiérarchiser les politiques publiques européennes. Aujourd'hui, l'Union agit dans des domaines très différents : commerce, monnaie, concurrence, agriculture, pêche, environnement, numérique, énergie, transports, recherche, santé, défense, diplomatie, cohésion territoriale, culture. Ces politiques ne relèvent pas toutes du même niveau d'urgence, de contrainte ou d'intégration.

Une Union refondée devrait assumer une hiérarchie politique. Certaines politiques sont stratégiques parce qu'elles conditionnent la capacité de l'Europe à exister dans le monde : diplomatie, défense, commerce extérieur, monnaie, énergie, industrie, numérique critique. D'autres sont structurantes parce qu'elles organisent la vie économique et territoriale : agriculture, pêche, transports, environnement, recherche, santé, cohésion. D'autres enfin sont davantage liées à la diversité des citoyens et des territoires : culture, langues, organisation territoriale, coopérations locales.

Cette hiérarchie ne signifie pas que certaines politiques seraient négligeables. Elle signifie que l'Union doit expliciter leur nature et leur fonction. Une politique de défense ne peut pas être traitée comme une politique de coopération culturelle. Une politique de cybersécurité critique ne relève pas du même degré d'intégration qu'un échange de bonnes pratiques éducatives. Une politique agricole commune ne peut pas être conçue comme une simple norme environnementale, car elle touche à la souveraineté alimentaire, à l'aménagement du territoire, à l'économie rurale et à la relation entre producteurs et consommateurs.

Hiérarchiser les politiques publiques permettrait de donner une vision d'ensemble. Les citoyens pourraient comprendre pourquoi l'Union agit fortement ici, coordonne là, ou se contente ailleurs d'encourager des coopérations. Les territoires pourraient mieux identifier les politiques qui les concernent directement. Les États sauraient plus clairement dans quels domaines ils participent à une puissance commune et dans quels domaines ils conservent la maîtrise principale.

2.4 Une responsabilité politique identifiable

La lisibilité impose enfin une responsabilité politique identifiable. Une décision publique doit pouvoir être attribuée. Les citoyens doivent pouvoir dire : cette orientation vient du gouvernement européen ; elle a été votée par le Parlement ; elle a été approuvée ou amendée par les États ; elle est exécutée par l'administration ; elle peut être contrôlée par la justice ou évaluée par une instance indépendante.

Cette chaîne de responsabilité est aujourd'hui trop souvent brouillée. Les gouvernements nationaux participent aux décisions européennes, puis les présentent parfois comme des contraintes extérieures. La Commission propose et impulse, mais peut se retrancher derrière les traités ou l'intérêt général européen. Le Parlement européen codécide, mais sans toujours apparaître comme le moteur politique. Le Conseil de l'Union européenne négocie, mais dans une visibilité limitée pour les citoyens.

Une Union refondée devrait donc rendre les responsabilités visibles. Chaque décision importante devrait pouvoir être rattachée à une institution, à un vote, à une orientation politique et à un niveau de compétence. Les citoyens ne doivent pas seulement savoir que « l'Europe » a décidé ; ils doivent savoir quelle Europe a décidé : les représentants des citoyens,

les représentants des États, le gouvernement européen, ou une combinaison clairement définie.

Cette identification est indispensable pour rétablir la confiance. Les citoyens ne demandent pas nécessairement que toutes les décisions soient simples ou consensuelles. Ils demandent qu'elles soient compréhensibles, assumées et corrigibles. Une décision assumée peut être contestée dans le cadre démocratique. Une décision anonyme nourrit le ressentiment.

2.5 Un langage politique plus clair

Une Union lisible doit aussi changer de langage. L'Union européenne parle souvent dans une langue institutionnelle, juridique et administrative. Cette langue est nécessaire pour rédiger des textes, négocier des règlements, gérer des fonds ou contrôler des procédures. Mais elle ne peut pas être le seul langage du projet européen.

Les citoyens n'adhèrent pas à des « mécanismes », à des « cadres financiers pluriannuels », à des « procédures de codécision » ou à des « objectifs de convergence ». Ils peuvent adhérer à des finalités : protection, liberté, prospérité, souveraineté, justice, coopération, paix, transmission, avenir.

Le réenchantement européen suppose donc une traduction politique des objectifs européens. Il faut expliquer non seulement ce que l'Union fait, mais pourquoi elle le fait. Il faut passer d'un langage de conformité à un langage de responsabilité. D'un langage de procédure à un langage de finalité. D'un langage technocratique à un langage civique.

Cela ne signifie pas simplifier abusivement les enjeux. Cela signifie rendre les enjeux discutables par les citoyens. Une démocratie vivante n'est pas une démocratie où tout le monde devient expert des traités ; c'est une démocratie où les choix collectifs peuvent être compris, débattus et arbitrés.

2.6 La lisibilité comme condition de la subsidiarité

La lisibilité est également une condition de la subsidiarité. On ne peut pas appliquer correctement le principe de subsidiarité si les niveaux de décision sont confus. Pour savoir si l'Union doit agir, il faut d'abord savoir ce que l'Union fait, ce que les États font, ce que les régions font et ce que les communes font.

Une subsidiarité réelle suppose donc une cartographie des responsabilités. Dans chaque grande politique publique, il faudrait pouvoir identifier :

- le rôle de l'Union ;
- le rôle des États ;
- le rôle des régions ;
- le rôle des collectivités locales ;
- le rôle des acteurs économiques, sociaux, scientifiques ou associatifs.

Cette cartographie permettrait d'éviter deux erreurs symétriques : l'intervention excessive de l'Union dans des domaines où le niveau territorial serait plus pertinent ; l'insuffisance de l'Union dans des domaines où seule l'échelle européenne permet d'agir efficacement.

Pour une région comme la Bretagne, cette lisibilité serait essentielle. Dans l'agriculture, la pêche, la mer, l'énergie, le numérique, les transports ou la culture, il faut pouvoir distinguer ce qui dépend de l'Union, de l'État français, de la Région Bretagne, des départements, des

communes, des intercommunalités et des acteurs professionnels. Sans cette distinction, la responsabilité se perd et la critique devient diffuse.

Conclusion de la section

Une Union lisible est une Union dont les citoyens peuvent comprendre les institutions, les compétences, les politiques et les responsabilités. Elle n'est pas nécessairement simple, car l'Europe est par nature une construction complexe. Mais elle doit être intelligible.

La lisibilité est une condition du réenchâtement européen. Sans elle, même les politiques utiles seront perçues comme des contraintes lointaines. Avec elle, l'Union européenne peut redevenir un projet appropriable : les citoyens peuvent comprendre, les États peuvent assumer, les territoires peuvent participer, et les institutions peuvent rendre compte.

Une Union démocratique doit donc être lisible. Et une Union lisible doit ensuite être **subsidaire**, c'est-à-dire capable d'agir au bon niveau, sans centraliser inutilement ni se retirer lorsqu'une action commune est nécessaire.

3. Une Union subsidiaire

Une Union européenne refondée devrait être une Union subsidiaire. La subsidiarité ne doit pas être comprise comme un simple principe juridique inscrit dans les traités, ni comme une formule permettant de rassurer les États membres lorsqu'ils craignent une centralisation excessive. Elle doit devenir une méthode politique d'organisation de l'Union.

Une Union subsidiaire est une Union qui agit au bon niveau. Elle ne cherche pas à tout intégrer, ni à tout uniformiser. Elle ne renonce pas non plus à agir lorsqu'une action commune est indispensable. Elle distingue ce que l'échelle européenne permet de mieux faire, ce que les États doivent conserver, ce que les régions et collectivités doivent porter, et ce qui doit rester à la société civile, aux acteurs économiques ou aux communautés locales.

La subsidiarité est donc une réponse à deux erreurs symétriques. La première serait la centralisation européenne : faire remonter au niveau de l'Union des décisions qui pourraient être mieux prises par les États, les régions ou les communes. La seconde serait l'impuissance européenne : laisser aux États seuls des enjeux que leur fragmentation rend incapables de traiter efficacement, comme la diplomatie, la défense, le commerce extérieur, l'énergie stratégique, les grandes infrastructures, le numérique critique ou la protection des frontières extérieures.

Une Union subsidiaire n'est donc ni une Union minimale, ni une Union maximale. C'est une Union ordonnée.

3.1 Ce que l'Europe doit faire pleinement

L'Union européenne doit agir pleinement lorsque l'échelle continentale est manifestement la plus pertinente. Dans ces domaines, l'action nationale isolée est insuffisante, soit parce que les États membres sont trop petits face aux grandes puissances, soit parce que leurs décisions sont interdépendantes, soit parce qu'une fragmentation européenne affaiblit tous les Européens.

Ces domaines relèvent de l'intégration. Ils supposent une compétence européenne clairement assumée, des moyens communs, une décision politique identifiable et un contrôle démocratique européen.

On peut penser, par exemple, à la politique commerciale extérieure. Aucun État membre ne peut négocier seul, avec la même puissance, face aux grands ensembles économiques mondiaux. L'Union européenne doit donc disposer d'une capacité commerciale intégrée, mais cette capacité doit être orientée politiquement : elle ne doit pas seulement ouvrir les marchés, elle doit aussi protéger la réciprocité, les producteurs européens, les normes sociales, environnementales et sanitaires que les Européens choisissent de s'imposer.

On peut également penser à la diplomatie dans les domaines où une parole unique est nécessaire. L'Europe ne peut pas prétendre peser dans le monde si elle parle par plusieurs voix contradictoires. Une diplomatie européenne intégrée ne signifie pas l'effacement de toutes les diplomaties nationales, mais la définition de domaines où l'Union parle clairement au nom de ses membres, selon un mandat démocratique.

La défense commune relève aussi potentiellement de ce niveau, à condition que les États et les citoyens l'acceptent explicitement. Une défense européenne ne peut pas être seulement une addition de coopérations industrielles ou de programmes militaires. Elle suppose une doctrine, un commandement, des règles d'engagement, des moyens et une responsabilité politique.

Le numérique critique, la cybersécurité, certaines infrastructures stratégiques, la monnaie pour les États de la zone euro, la protection des frontières extérieures ou encore certaines capacités industrielles essentielles peuvent également justifier une action européenne intégrée.

Mais l'intégration doit être assumée. Si l'Union agit pleinement, elle doit le faire avec des institutions pleinement responsables. Une compétence intégrée ne peut pas être gouvernée par ambiguïté administrative. Elle doit être reliée à un Parlement, à un gouvernement, à un contrôle et à un consentement démocratique.

3.2 Ce que les États doivent conserver

Une Union subsidiaire doit aussi reconnaître ce que les États doivent conserver. Les États membres ne sont pas de simples subdivisions administratives de l'Union européenne. Ils demeurent des communautés politiques historiques, dotées de constitutions, de systèmes sociaux, de cultures juridiques, de traditions démocratiques, de responsabilités budgétaires et de solidarités nationales.

Les États doivent conserver les compétences pour lesquelles ils restent le niveau le plus légitime ou le plus efficace. Cela concerne notamment une grande partie de l'organisation sociale, éducative, fiscale, territoriale, judiciaire, administrative et culturelle. Même lorsque l'Union fixe des objectifs communs ou organise une coordination, les États doivent garder une marge d'adaptation.

La subsidiarité suppose donc de ne pas confondre convergence et uniformisation. Les Européens peuvent partager certaines finalités — protection sociale, qualité de l'éducation, transition écologique, cohésion territoriale, justice fiscale — sans que tous les États adoptent les mêmes instruments. L'unité européenne ne doit pas abolir la diversité des modèles nationaux.

Les États doivent également rester les garants d'une part importante du consentement démocratique. Les citoyens continuent de se reconnaître fortement dans leurs cadres nationaux. Les parlements nationaux, les gouvernements nationaux et les débats publics nationaux demeurent des lieux essentiels de la démocratie. Une Union refondée ne doit pas contourner ces lieux ; elle doit les articuler au niveau européen.

Cela implique que les gouvernements nationaux assument clairement leur rôle européen. Lorsqu'ils participent à une décision européenne, ils doivent l'expliquer devant leurs citoyens. Lorsqu'ils demandent une coordination européenne, ils doivent en assumer les conséquences. Lorsqu'ils refusent une intégration, ils doivent en assumer les limites.

Une Union subsidiaire ne retire donc pas leur responsabilité aux États. Elle la rend plus claire.

3.3 Ce que les régions et territoires doivent porter

La subsidiarité ne peut pas s'arrêter au couple Union européenne / États membres. Elle doit intégrer les régions, les collectivités territoriales, les villes, les espaces ruraux, les littoraux, les bassins industriels, les ports, les îles et les territoires transfrontaliers.

Les territoires ne sont pas seulement des lieux d'application. Ils sont des lieux de réalité. C'est là que les politiques européennes produisent leurs effets concrets : dans une exploitation agricole, un port de pêche, une zone industrielle, une université, une PME, une collectivité locale, une gare, un réseau énergétique, un hôpital ou une association culturelle.

Une Union subsidiaire devrait donc mieux reconnaître la capacité des territoires à concevoir, adapter, expérimenter et évaluer les politiques publiques. Les régions ne doivent pas être seulement les bénéficiaires de fonds européens ou les exécutantes de programmes conçus ailleurs. Elles doivent devenir des partenaires structurants lorsque les politiques européennes touchent directement leur économie, leur environnement, leur culture ou leur organisation spatiale.

Cela concerne particulièrement les politiques coordonnées : agriculture, pêche, énergie, transports, environnement, numérique, industrie, santé, formation, recherche appliquée ou cohésion territoriale. Dans ces domaines, le niveau européen peut fixer des objectifs et fournir des moyens ; l'État peut assurer la cohérence nationale ; les régions peuvent adapter les stratégies aux réalités locales.

Une telle articulation serait plus efficace et plus démocratique. Elle permettrait de limiter les politiques uniformes appliquées à des territoires très différents. Elle permettrait aussi de faire remonter les difficultés concrètes avant qu'elles ne deviennent des crises politiques.

3.4 La Bretagne comme échelle de vérification territoriale

La Bretagne permet de vérifier concrètement la valeur de la subsidiarité. Elle est suffisamment spécifique pour révéler les limites d'une politique uniforme, et suffisamment intégrée aux dynamiques européennes pour montrer la nécessité d'une action commune.

Dans l'agriculture, la Bretagne est directement concernée par les choix européens en matière de politique agricole commune, de normes environnementales, de concurrence, de commerce extérieur et de souveraineté alimentaire. Une Union subsidiaire devrait distinguer ce qui relève d'un cadre européen commun — sécurité alimentaire, normes sanitaires, réciprocité commerciale, objectifs environnementaux — et ce qui doit être adapté territorialement — types de production, transition des exploitations, organisation des filières, gestion de l'eau, accompagnement économique.

Dans la pêche, la Bretagne dépend de règles européennes relatives aux quotas, à la gestion des ressources, aux accords internationaux, aux relations avec le Royaume-Uni, à la protection des zones maritimes et à l'avenir des ports. L'échelle européenne est nécessaire, car les ressources halieutiques et les espaces maritimes dépassent les frontières nationales. Mais l'application territoriale doit tenir compte des flottilles, des ports, des métiers, des traditions maritimes et des équilibres économiques locaux.

Dans l'énergie, la Bretagne peut être concernée par les réseaux, les énergies marines renouvelables, la sécurité d'approvisionnement, les interconnexions et la transition climatique. L'Union peut fixer des objectifs stratégiques et soutenir les infrastructures, mais les territoires doivent participer à la définition des implantations, des usages, des impacts environnementaux et des bénéfices locaux.

Dans le numérique, la subsidiarité impose de distinguer les infrastructures européennes critiques, la cybersécurité, les données stratégiques, les systèmes industriels, les services publics numériques et les usages locaux. La Bretagne peut être un territoire d'expérimentation, de formation, de développement logiciel, de cybersécurité ou de souveraineté numérique appliquée, à condition que l'Europe ne se limite pas à réglementer les grandes plateformes.

Dans les transports, la situation péninsulaire de la Bretagne pose la question du désenclavement, des connexions ferroviaires, des ports, des liaisons atlantiques, des corridors européens et de la mobilité durable. Une politique européenne subsidiaire ne devrait pas seulement relier les grands centres continentaux ; elle devrait aussi intégrer les périphéries maritimes dans une logique de cohésion.

Dans la culture et les langues, la Bretagne montre enfin que l'Europe ne doit pas chercher à uniformiser les identités. Elle peut au contraire soutenir les coopérations, les échanges, la diversité linguistique et les liens avec d'autres territoires maritimes ou celtiques, sans imposer de modèle culturel unique.

La Bretagne n'est donc pas seulement un exemple local. Elle est un test : si une politique européenne peut être comprise, adaptée et utile depuis la Bretagne, elle a plus de chances d'être légitime ailleurs.

3.5 Une subsidiarité descendante et ascendante

La subsidiarité est trop souvent pensée de manière descendante : l'Union décide ce qu'elle fait et ce qu'elle laisse aux États. Une Union refondée devrait aussi organiser une subsidiarité ascendante.

La subsidiarité ascendante signifie que les territoires, les régions, les États et les acteurs concernés doivent pouvoir signaler qu'une politique est mal calibrée, qu'un objectif européen produit des effets contradictoires, qu'une norme est disproportionnée, ou qu'un problème local révèle une difficulté plus générale.

Cette remontée ne doit pas être purement consultative. Elle devrait nourrir l'évaluation des politiques publiques européennes. Les territoires pourraient contribuer à des bilans réguliers sur l'application des normes, les effets économiques, les conséquences sociales, les impacts environnementaux et les difficultés administratives.

Une telle méthode permettrait d'éviter que les politiques européennes se figent. Elle ferait de la subsidiarité un mécanisme vivant, capable de corriger les excès de centralisation comme les insuffisances de coordination.

3.6 Une subsidiarité différenciée selon les politiques

Toutes les politiques ne doivent pas appliquer la subsidiarité de la même manière. C'est pourquoi la distinction entre intégration, coordination et concertation est essentielle.

Dans les politiques intégrées, la subsidiarité intervient au moment de décider si l'échelle européenne est nécessaire. Une fois cette nécessité établie et démocratiquement acceptée, l'Union doit pouvoir agir pleinement.

Dans les politiques coordonnées, la subsidiarité organise la répartition des rôles entre Union, États et territoires. L'Union fixe des objectifs ou des cadres ; les États adaptent ; les territoires mettent en œuvre, expérimentent et évaluent.

Dans les politiques concertées, la subsidiarité doit préserver la liberté des acteurs. L'Union facilite, finance, met en réseau, compare et encourage, mais n'impose pas une norme uniforme.

Cette subsidiarité différenciée permettrait de rendre l'Europe plus acceptable. Les citoyens comprendraient pourquoi l'Union est forte dans certains domaines, souple dans d'autres, et absente ou discrète ailleurs.

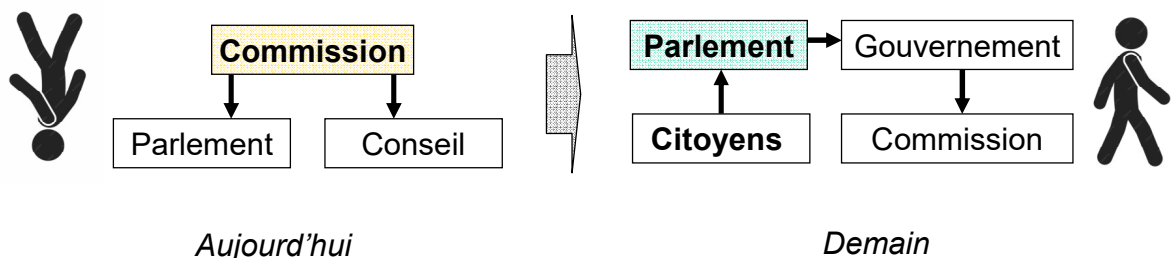
Conclusion de la section

Une Union subsidiaire est une Union qui sait où elle doit agir et où elle doit s'abstenir. Elle n'est pas une Europe affaiblie ; elle est une Europe mieux ordonnée. Elle ne renonce pas à la puissance commune lorsque celle-ci est nécessaire, mais elle refuse la centralisation inutile. Elle ne réduit pas les États à des exécutants, mais leur demande d'assumer leurs responsabilités. Elle ne traite pas les territoires comme de simples bénéficiaires, mais comme des acteurs de l'action publique européenne.

La subsidiarité est donc une condition du réenchantement européen. Elle permet de réconcilier l'Europe avec les citoyens, les États et les territoires. Elle répond à une inquiétude majeure : l'Union ne doit pas devenir une machine uniforme et lointaine. Elle doit devenir une architecture politique dans laquelle chaque niveau agit selon sa légitimité, sa compétence et sa capacité réelle.

Une Union démocratique, lisible et subsidiaire peut alors devenir stratégique : capable d'agir avec force lorsque l'Europe est nécessaire, mais aussi capable de respecter la diversité des citoyens et des territoires qui la composent.

Partie II — Les institutions : reconstruire la légitimité et la responsabilité



4. Un président européen non présidentiel

Une Union européenne refondée aurait besoin d'une présidence claire, mais non présidentielle. Cette distinction est essentielle. L'Union européenne souffre aujourd'hui d'une confusion entre incarnation politique, direction administrative, représentation extérieure et

pouvoir exécutif. La présidence de la Commission européenne est souvent perçue comme une forme de présidence de l'Union, alors même qu'elle ne procède pas d'une élection présidentielle européenne et qu'elle ne devrait pas concentrer à elle seule la représentation politique de l'ensemble européen.

La refondation institutionnelle devrait donc distinguer deux fonctions : d'une part, une **présidence européenne** chargée d'incarner la continuité, l'arbitrage et l'équilibre de l'Union ; d'autre part, un **gouvernement européen** chargé de conduire les politiques communes et responsable devant le Parlement européen.

Le président européen ne serait donc pas un chef d'exécutif comparable au président des États-Unis ou au président de la République française. Il ne serait pas élu directement par les citoyens dans une logique de personnalisation du pouvoir. Il ne gouvernerait pas à la place du gouvernement européen. Il serait plutôt une autorité d'équilibre, de garantie et de représentation institutionnelle.

L'objectif serait d'éviter deux risques opposés : l'absence d'incarnation politique, qui rend l'Union illisible ; et la présidentialisation excessive, qui serait difficilement compatible avec la diversité des États, des citoyens et des traditions parlementaires européennes.

4.1 Une fonction d'arbitrage et de continuité

Le président européen aurait d'abord une fonction d'arbitrage et de continuité. Il représenterait la permanence de l'Union au-delà des majorités politiques, des cycles électoraux et des crises ponctuelles. Il serait le garant du bon fonctionnement des institutions, de l'équilibre entre citoyens, États et territoires, ainsi que du respect de l'architecture constitutionnelle européenne.

Cette fonction d'arbitrage serait particulièrement importante dans une Union composée de nombreux États, de plusieurs langues, de traditions politiques différentes et de niveaux d'intégration variables. Le président européen pourrait intervenir lorsque les institutions entrent en conflit, lorsque le gouvernement européen perd sa majorité, lorsque les États contestent une compétence, ou lorsqu'une crise exige une coordination rapide.

Il ne s'agirait pas d'un arbitre au-dessus de la démocratie, mais d'un garant du cadre démocratique. Son rôle ne serait pas de décider à la place du Parlement, du gouvernement ou du Sénat des États, mais de veiller à ce que chacun agisse dans son rôle.

La fonction de continuité serait également décisive. L'Union européenne a besoin d'une représentation stable, distincte des alternances gouvernementales. Cette stabilité existe déjà partiellement avec le président du Conseil européen ou la présidence de la Commission, mais elle est institutionnellement confuse. Une présidence européenne refondée permettrait de clarifier cette permanence.

Le président européen pourrait ainsi représenter l'Union dans les moments solennels, garantir la continuité institutionnelle, ouvrir les grandes séquences parlementaires, nommer formellement le gouvernement européen selon les résultats politiques, constater les crises institutionnelles et organiser les procédures d'arbitrage prévues.

4.2 Une désignation par les chefs d'État et de gouvernement

Le président européen pourrait être désigné par les chefs d'État et de gouvernement des États membres, dans une logique proche d'une fonction d'équilibre entre les États. Cette désignation éviterait de transformer l'Union européenne en régime présidentiel, tout en donnant à la fonction une légitimité politique forte.

Cette option présente plusieurs avantages.

D'abord, elle reconnaît le rôle des États membres dans l'architecture européenne. L'Union européenne n'est pas un État unitaire. Les États restent des communautés politiques fondamentales. Il est donc cohérent que la fonction présidentielle, si elle représente la continuité et l'équilibre de l'Union, soit issue d'un accord entre les chefs d'État et de gouvernement.

Ensuite, cette désignation limiterait la personnalisation directe du pouvoir européen. Une élection présidentielle européenne au suffrage universel risquerait de créer une légitimité concurrente de celle du Parlement européen. Elle pourrait aussi favoriser des campagnes très médiatiques, polarisées, dominées par les grands États ou par des clivages simplifiés. Dans une Union multilingue et multinationale, ce risque ne doit pas être sous-estimé.

Enfin, une désignation par les chefs d'État et de gouvernement permettrait de placer la présidence européenne dans une fonction de garantie plutôt que de direction partisane. Le président européen serait choisi pour sa capacité à incarner l'Union, à préserver l'équilibre institutionnel et à agir comme médiateur, non pour imposer un programme politique personnel.

Cette désignation devrait toutefois être encadrée démocratiquement. Elle pourrait nécessiter une approbation du Parlement européen, afin d'éviter que la fonction soit seulement le produit d'un compromis intergouvernemental fermé. Le président européen serait alors désigné par les États, mais validé par les représentants des citoyens.

4.3 Une présidence compatible avec une logique parlementaire européenne

Le choix d'un président européen non présidentiel permettrait de construire une logique parlementaire européenne. Le cœur politique de l'Union ne serait pas la relation directe entre un président élu et les citoyens, mais la relation entre le Parlement européen, le Sénat des États et le gouvernement européen.

Dans cette architecture, le président européen ne déterminerait pas la politique de l'Union. Cette responsabilité reviendrait au gouvernement européen, soutenu par une majorité parlementaire et contrôlé par le Parlement. Le président nommerait le gouvernement, mais selon les équilibres issus des élections européennes et des accords institutionnels. Il pourrait constater la formation d'une majorité, nommer le chef du gouvernement européen, puis les ministres proposés.

Cette logique présenterait un avantage majeur : elle donnerait au vote européen une conséquence politique plus lisible. Les citoyens éliraient un Parlement ; ce Parlement contribuerait à former une majorité ; cette majorité soutiendrait un gouvernement ; ce gouvernement conduirait les politiques intégrées ou coordonnées selon les compétences prévues. Le président européen garantirait le bon déroulement de ce processus, sans se substituer à lui.

Une telle organisation permettrait aussi de limiter la confusion actuelle entre Commission et gouvernement. Dans le modèle refondé, le gouvernement européen serait politique, responsable, identifiable. La Commission, ou l'administration européenne, serait recentrée sur l'exécution, l'expertise, la gestion et le contrôle technique, sous l'autorité du gouvernement ou dans les limites fixées par les textes.

Le président européen serait donc compatible avec une Europe parlementaire : il incarnerait l'Union, mais ne la gouvernerait pas directement.

4.4 Une fonction distincte du gouvernement européen

La distinction entre président européen et gouvernement européen serait l'un des éléments les plus importants de la refondation. Aujourd'hui, la présidente ou le président de la Commission tend à être perçu comme le visage politique de l'Union, tout en dirigeant une institution administrative, détentrice de l'initiative législative et chargée de l'exécution. Cette confusion alimente l'impression d'un pouvoir technocratique personnalisé.

Dans une architecture refondée, le président européen aurait une fonction de garantie, tandis que le gouvernement européen aurait une fonction d'action. Cette séparation permettrait de clarifier les responsabilités.

Le président européen pourrait :

- représenter l'Union dans ses fonctions institutionnelles ;
- garantir l'équilibre entre Parlement, États et gouvernement ;
- nommer formellement le gouvernement européen ;
- constater la perte de majorité ou les crises institutionnelles ;
- organiser les procédures de dissolution ou de recomposition prévues ;
- représenter l'Union lors des cérémonies ou des grandes séquences diplomatiques ;
- veiller au respect des compétences et de la subsidiarité.

Le gouvernement européen, lui, devrait :

- proposer les grandes orientations politiques ;
- conduire les politiques intégrées ;
- coordonner les politiques communes ;
- préparer les textes législatifs avec le Parlement ;
- exécuter le budget européen ;
- représenter l'Union dans les domaines relevant de sa compétence politique ;
- rendre compte devant le Parlement européen.

Cette séparation éviterait de faire du président européen un dirigeant omnipotent. Elle éviterait aussi de laisser une administration agir comme un gouvernement implicite. Chacun aurait son rôle : le président garantit, le gouvernement gouverne, le Parlement contrôle et légifère, les États participent à travers leur chambre propre, l'administration exécute, la justice veille au droit.

4.5 Un pouvoir de crise strictement encadré

La fonction présidentielle pourrait inclure un rôle dans les crises institutionnelles. Mais ce pouvoir devrait être strictement encadré afin d'éviter toute dérive personnelle.

Dans une Union parlementaire, il peut arriver qu'un gouvernement européen perde sa majorité, qu'un blocage durable oppose le Parlement et le Sénat des États, ou qu'une crise majeure impose une clarification politique. Le président européen pourrait alors disposer d'un pouvoir d'arbitrage institutionnel : demander une nouvelle délibération, proposer une médiation, constater l'impossibilité de gouverner ou déclencher une procédure de dissolution selon des règles précises.

Une hypothèse intéressante serait que le président puisse dissoudre le Parlement européen ou provoquer de nouvelles élections seulement en se dissolvant lui-même, c'est-à-dire en remettant également son mandat en jeu. Cette règle empêcherait le président d'utiliser la dissolution comme un instrument de pouvoir personnel. Elle ferait de la dissolution un acte grave, engageant celui qui la déclenche.

Un tel mécanisme renforcerait l'équilibre institutionnel. Le président pourrait débloquent une crise, mais au prix de sa propre responsabilité. Il ne serait pas au-dessus du système ; il en serait le garant responsable.

4.6 Une incarnation sans personnalisation excessive

L'Union européenne a besoin d'incarnation. Les citoyens identifient difficilement une construction politique si elle n'a aucun visage, aucun moment symbolique, aucune parole institutionnelle claire. Mais l'incarnation ne doit pas devenir personnalisation excessive.

Une élection présidentielle européenne directe pourrait donner à un individu une légitimité considérable, potentiellement concurrente de celle du Parlement et des États. Elle pourrait aussi transformer le débat européen en compétition de personnalités, au détriment des programmes, des partis, des territoires et des équilibres institutionnels.

Un président européen non présidentiel permettrait d'éviter cette dérive. Il donnerait un visage à l'Union sans absorber le pouvoir politique. Il représenterait l'unité, mais ne concentrerait pas la décision. Il pourrait parler au nom de l'Union dans les moments où l'institution doit être incarnée, mais la conduite des politiques resterait entre les mains du gouvernement responsable.

Cette distinction est particulièrement importante pour le réenchâtement européen. Les citoyens n'ont pas seulement besoin d'un visage ; ils ont besoin de comprendre où est le pouvoir. Une incarnation sans responsabilité serait une illusion. Une responsabilité sans incarnation resterait abstraite. Il faut donc les articuler sans les confondre.

Conclusion de la section

Un président européen non présidentiel serait l'une des pièces d'équilibre d'une Union refondée. Il permettrait de clarifier la représentation de l'Union sans basculer dans un régime présidentiel. Il garantirait la continuité, l'arbitrage et le fonctionnement des institutions, tout en laissant au gouvernement européen la conduite des politiques communes.

Cette fonction répondrait à une faiblesse actuelle : l'Union européenne est incarnée de manière ambiguë, principalement à travers la Commission ou les chefs d'État et de gouvernement. Une présidence européenne clarifiée permettrait de distinguer l'incarnation, le gouvernement, l'administration et le contrôle démocratique.

Le président européen ne serait donc ni un chef de gouvernement, ni un président impérial, ni un simple symbole. Il serait un garant institutionnel : assez visible pour rendre l'Union identifiable, assez limité pour ne pas confisquer le pouvoir, assez légitime pour arbitrer, assez encadré pour rester compatible avec une démocratie parlementaire européenne.

5. Un gouvernement européen clairement identifié

Une Union européenne refondée ne peut pas rester gouvernée par une combinaison ambiguë de Conseil européen, de Commission européenne, de Conseil de l'Union européenne, d'administrations spécialisées et de compromis interinstitutionnels. Cette architecture a

permis à l'Union d'avancer par étapes, mais elle ne permet plus de répondre clairement à une question démocratique fondamentale : **qui gouverne l'Europe ?**

Aujourd'hui, la Commission européenne dispose d'une forte capacité d'initiative, mais elle n'est pas un gouvernement démocratiquement constitué au sens plein. Le Conseil européen fixe les grandes orientations, mais il reste une réunion de chefs d'État ou de gouvernement, chacun responsable d'abord devant son propre pays. Le Parlement européen contrôle et codécide, mais il ne fait pas émerger un exécutif européen pleinement responsable devant lui. Cette situation produit une gouvernance réelle, mais mal identifiée.

Une Union démocratique et lisible devrait donc se doter d'un **gouvernement européen clairement constitué**, distinct de la présidence européenne, responsable devant le Parlement européen et chargé de conduire les politiques relevant de l'Union.

Ce gouvernement ne devrait pas être une simple reformulation de la Commission actuelle. Il devrait représenter une clarification institutionnelle : la politique doit être assumée par des responsables politiques ; l'administration doit exécuter, instruire, contrôler et préparer, mais non gouverner implicitement.

5.1 Des ministres européens responsables

Un gouvernement européen devrait être composé de ministres européens clairement identifiés, responsables de grands domaines d'action : affaires étrangères, défense, économie, commerce extérieur, industrie, agriculture et pêche, énergie, environnement, numérique, transports, santé, cohésion territoriale, budget, justice ou affaires intérieures, selon l'architecture retenue.

Ces ministres ne seraient pas de simples commissaires administratifs. Ils seraient des responsables politiques. Leur fonction serait de proposer, défendre, mettre en œuvre et assumer des politiques européennes devant le Parlement européen et, selon les domaines, devant la chambre représentant les États.

Cette responsabilité changerait profondément la perception de l'Union. Aujourd'hui, beaucoup de citoyens voient des « commissaires européens » sans toujours comprendre leur légitimité, leur mandat, leur lien avec le vote européen ou leur rapport aux gouvernements nationaux. Demain, des ministres européens devraient pouvoir être interrogés, critiqués, censurés, remplacés et évalués politiquement.

Un ministre européen de l'agriculture et de la pêche, par exemple, devrait expliquer publiquement comment il articule souveraineté alimentaire, revenus agricoles, normes environnementales, concurrence extérieure, transition des filières et réalités territoriales. Un ministre européen du numérique devrait assumer une stratégie de souveraineté technologique, et pas seulement présenter des règlements sur les plateformes ou les données. Un ministre européen des affaires étrangères devrait parler au nom de l'Union dans les domaines où une diplomatie intégrée a été décidée, avec un mandat politique clair.

La responsabilité ministérielle permettrait de sortir d'un système où l'Europe agit souvent sans visage politique suffisamment identifiable.

5.2 Une séparation entre gouvernement politique et administration

La création d'un gouvernement européen suppose une séparation plus nette entre le niveau politique et le niveau administratif. Cette distinction est essentielle pour dépasser l'image technocratique de l'Union.

L'administration européenne est nécessaire. Elle possède une expertise, une mémoire institutionnelle, une capacité de coordination et une continuité indispensables. Elle prépare les

textes, gère les programmes, suit l'application du droit, analyse les données, instruit les dossiers, contrôle les financements et assure la mise en œuvre des politiques.

Mais l'administration ne doit pas être le lieu principal de la volonté politique. Elle doit servir un gouvernement responsable, non compenser l'absence de gouvernement. Une Union refondée devrait donc clarifier la place de l'administration européenne : elle conseille, prépare, exécute, contrôle techniquement ; elle ne définit pas seule la direction politique.

Cette séparation serait bénéfique pour tout le monde. Elle protégerait l'administration européenne contre l'accusation de gouvernement technocratique. Elle obligerait les responsables politiques à assumer les arbitrages. Elle permettrait aux citoyens d'identifier les auteurs des orientations européennes. Elle rendrait aussi plus saine la relation entre expertise et décision : les experts éclairent, les responsables politiques décident.

Dans cette logique, la Commission européenne pourrait être transformée ou recentrée. Elle ne serait plus le centre ambigu de l'initiative politique, de l'administration et de l'exécution. Elle deviendrait soit l'administration du gouvernement européen, soit une structure exécutive placée sous une responsabilité politique clairement définie.

5.3 Une Commission recentrée sur l'exécution administrative

Si le nom de Commission européenne était conservé, son rôle devrait être repensé. Elle pourrait devenir l'administration centrale de l'Union, chargée de l'exécution, de la préparation technique, du suivi des politiques, de la mise en œuvre du budget, du contrôle de conformité et de l'application des traités, mais sans se substituer au gouvernement européen.

Cette évolution ne signifierait pas l'affaiblissement de l'Union. Au contraire, elle renforcerait sa lisibilité. Une administration puissante peut être légitime si elle est clairement subordonnée à un pouvoir politique responsable. Le problème actuel n'est pas l'existence d'une administration européenne forte ; il est l'ambiguïté de sa fonction politique.

La Commission recentrée pourrait conserver des missions essentielles :

- préparation technique des textes ;
- expertise juridique, économique, sociale, environnementale et budgétaire ;
- suivi de l'application des politiques européennes ;
- contrôle de l'exécution des programmes ;
- gestion administrative des fonds ;
- coordination des agences européennes ;
- alerte en cas de violation du droit européen ;
- appui au gouvernement européen et au Parlement.

Mais l'initiative politique devrait appartenir au gouvernement européen et au Parlement européen. La Commission ne devrait plus apparaître comme une instance qui impulse seule les grandes orientations de l'Union. Elle devrait être le bras administratif d'une politique démocratiquement assumée.

Cette clarification permettrait également de modifier l'image de « Bruxelles ». Ce que les citoyens contestent souvent n'est pas l'existence d'une administration, mais le sentiment qu'une administration gouverne sans mandat suffisamment lisible. Replacer la Commission dans une fonction claire permettrait de réduire cette défiance.

5.4 Une responsabilité devant le Parlement européen

Le gouvernement européen devrait être responsable devant le Parlement européen. Cette responsabilité est le cœur d'une logique parlementaire. Les citoyens élisent le Parlement ; le Parlement soutient, contrôle et peut censurer le gouvernement ; le gouvernement conduit les politiques ; les citoyens peuvent ensuite sanctionner ou reconduire la majorité lors des élections suivantes.

Une telle chaîne rendrait l'Union plus démocratique et plus compréhensible.

Le Parlement européen devrait pouvoir approuver la formation du gouvernement européen, interroger régulièrement ses ministres, voter les grandes orientations, contrôler l'exécution budgétaire, créer des commissions d'enquête, demander des rapports d'évaluation, censurer un ministre ou renverser l'ensemble du gouvernement selon des procédures strictes.

Cette responsabilité ne devrait pas être seulement formelle. Elle devrait produire une véritable vie politique européenne. Des majorités devraient se former autour de programmes. Des oppositions devraient pouvoir critiquer les orientations. Les citoyens devraient pouvoir comprendre qu'un vote européen peut modifier les priorités en matière d'industrie, d'agriculture, de transition écologique, de défense, de commerce ou de numérique.

Cela ne signifie pas que les États disparaîtraient du processus. La chambre représentant les États devrait continuer à jouer un rôle important, notamment pour les compétences coordonnées, les budgets, les traités, les opt-out ou les questions touchant aux équilibres nationaux. Mais le gouvernement européen, lorsqu'il agit dans les compétences de l'Union, devrait d'abord rendre compte devant la représentation des citoyens.

5.5 Un gouvernement limité par les compétences attribuées

Un gouvernement européen clairement identifié ne devrait pas être un gouvernement général de tout le continent. Il ne devrait agir que dans les domaines que les traités, ou la constitution européenne refondée, lui attribuent explicitement.

Cette limitation est essentielle pour éviter la crainte d'un super-État centralisateur. Le gouvernement européen ne devrait pas intervenir dans toutes les politiques nationales, ni absorber les compétences des États ou des territoires. Il devrait exercer les fonctions intégrées et piloter les coordinations décidées, selon une répartition claire.

Dans les politiques intégrées, il pourrait agir pleinement : commerce extérieur, monnaie pour la zone euro selon les institutions adaptées, diplomatie intégrée, défense commune si elle est choisie, cybersécurité critique, grandes infrastructures stratégiques, protection des frontières extérieures, politique industrielle européenne dans certains secteurs essentiels.

Dans les politiques coordonnées, il devrait proposer des cadres, organiser des objectifs communs, soutenir les financements, suivre les résultats, mais laisser aux États et territoires une marge d'adaptation : agriculture, pêche, énergie, santé, transports, environnement, recherche, cohésion territoriale.

Dans les politiques concertées, il devrait surtout faciliter les échanges, les projets communs, les expérimentations et les coopérations : culture, langues, éducation, organisation territoriale, initiatives interrégionales.

Le gouvernement européen serait donc fort là où l'Europe doit être forte, mais limité là où d'autres niveaux sont plus légitimes.

5.6 Une formation du gouvernement liée aux élections européennes

Pour que le gouvernement européen soit démocratiquement compris, sa formation devrait être liée aux élections européennes. Les citoyens doivent pouvoir percevoir que leur vote influence la composition et l'orientation du gouvernement.

Plusieurs mécanismes sont possibles. Le chef du gouvernement européen pourrait être proposé par la majorité parlementaire issue des élections européennes, puis nommé formellement par le président européen et approuvé par le Parlement. Les ministres européens pourraient être proposés par le chef du gouvernement, avec un équilibre entre compétences politiques, représentations nationales et légitimité parlementaire. La chambre des États pourrait éventuellement confirmer certains portefeuilles sensibles, notamment ceux qui touchent aux compétences coordonnées ou aux équilibres nationaux.

L'essentiel est que le gouvernement ne soit pas le résultat d'une négociation opaque entre capitales et institutions. Il doit apparaître comme la conséquence d'un choix politique européen.

Cette évolution donnerait davantage de sens aux élections européennes. Les citoyens pourraient voter non seulement pour des députés, mais pour une orientation gouvernementale : plus industrielle ou plus libérale, plus écologique ou plus productive, plus fédérale ou plus subsidiaire, plus ouverte ou plus protectrice, selon les clivages politiques européens à construire.

Une telle politisation ne doit pas être redoutée. Elle est une condition de la démocratie. Une Union qui refuse le conflit politique visible laisse prospérer les conflits latents, les ressentiments et les accusations de technocratie.

5.7 Des ministères européens organisés autour des grandes fonctions

Le gouvernement européen devrait être organisé autour de grandes fonctions lisibles, et non autour d'intitulés administratifs complexes ou de portefeuilles artificiels. Les citoyens doivent comprendre ce que fait chaque ministre.

On pourrait distinguer plusieurs grandes familles :

- Les **fonctions de puissance commune** : affaires étrangères, défense, commerce extérieur, sécurité, frontières, cybersécurité.
- Les **fonctions économiques et productives** : économie, industrie, énergie, numérique, recherche, infrastructures, concurrence, monnaie et stabilité financière.
- Les **fonctions territoriales et sectorielles** : agriculture, pêche, transports, cohésion territoriale, environnement, santé.
- Les **fonctions démocratiques et juridiques** : justice, droits fondamentaux, administration, budget, évaluation de l'action publique.

Une telle organisation permettrait d'aligner les ministères sur les priorités réelles de l'Union. Elle éviterait les portefeuilles trop abstraits ou trop fragmentés. Elle faciliterait aussi le contrôle parlementaire : chaque ministre serait responsable d'un domaine compréhensible.

5.8 Une capacité d'action en temps de crise

Un gouvernement européen clairement identifié devrait aussi permettre à l'Union de réagir plus rapidement en période de crise. Les crises récentes ont montré que l'Union peut agir,

mais souvent après des hésitations, des négociations longues ou des initiatives institutionnelles improvisées.

Une crise sanitaire, énergétique, militaire, financière, numérique ou migratoire exige une chaîne de décision claire. Qui évalue ? Qui propose ? Qui décide ? Qui finance ? Qui exécute ? Qui contrôle ? Aujourd'hui, ces fonctions sont souvent réparties entre plusieurs institutions de manière difficilement lisible.

Un gouvernement européen ne supprimerait pas la nécessité de consulter les États, surtout dans les domaines sensibles. Mais il donnerait un centre d'impulsion politique identifiable. Il pourrait proposer des mesures d'urgence, mobiliser des instruments communs, coordonner les États, informer le Parlement, rendre compte publiquement et être contrôlé après coup.

La rapidité ne doit pas se faire au détriment de la démocratie. Mais l'impuissance n'est pas démocratique non plus lorsqu'elle empêche de protéger les citoyens. Un gouvernement européen responsable permettrait de concilier action et contrôle.

Conclusion de la section

Un gouvernement européen clairement identifié serait une réponse directe au principal défaut de l'Union actuelle : l'existence d'un pouvoir européen réel, mais institutionnellement ambigu. Il permettrait de distinguer le politique de l'administratif, l'orientation de l'exécution, la responsabilité de l'expertise.

Ce gouvernement ne devrait pas être centralisateur. Il devrait être strictement limité aux compétences attribuées à l'Union. Mais, dans ces compétences, il devrait pouvoir agir clairement, sous le contrôle du Parlement européen et dans l'équilibre avec la chambre représentant les États.

Le réenchâtement européen suppose que les citoyens cessent de percevoir l'Union comme une machine anonyme. Ils doivent pouvoir identifier des responsables, des ministres, des orientations, des débats et des comptes rendus. Une Europe gouvernée démocratiquement ne sera pas nécessairement consensuelle, mais elle sera plus honnête, plus lisible et plus responsable.

6. Un Parlement européen renforcé

Une Union européenne refondée devrait s'appuyer sur un Parlement européen renforcé. Cette évolution serait la conséquence logique du principe démocratique : si le Parlement européen est l'institution élue directement par les citoyens européens, il doit disposer de prérogatives correspondant réellement à cette légitimité.

Aujourd'hui, le Parlement européen n'est pas marginal. Il codécide de nombreux textes avec le Conseil de l'Union européenne, vote le budget, contrôle la Commission et participe à l'investiture de celle-ci. Mais il demeure incomplet au regard de ce que l'on attend normalement d'un parlement dans une architecture démocratique pleinement lisible. Il ne dispose pas d'un véritable pouvoir général d'initiative législative ; il ne forme pas clairement un gouvernement européen issu de sa majorité ; il ne structure pas encore assez nettement l'alternance politique européenne.

Le renforcement du Parlement européen ne devrait donc pas être un simple ajustement technique. Il devrait répondre à une question fondamentale : comment faire en sorte que le vote des citoyens européens détermine plus clairement l'orientation politique de l'Union ?

6.1 L'initiative législative

La première réforme devrait porter sur l'initiative législative. Dans une Union refondée, le Parlement européen devrait pouvoir proposer lui-même des textes législatifs, et non se limiter principalement à amender, approuver ou rejeter des propositions venues de l'exécutif ou de l'administration européenne.

Cette initiative pourrait prendre plusieurs formes. Le Parlement pourrait disposer d'un droit d'initiative directe. Il pourrait aussi demander au gouvernement européen de déposer un projet de texte dans un délai déterminé, avec obligation de motivation en cas de refus. Les commissions parlementaires pourraient élaborer des propositions dans leurs domaines respectifs. Une minorité parlementaire suffisamment importante pourrait également obtenir l'inscription d'un texte à l'ordre du jour, afin d'éviter que la majorité ne monopolise totalement l'initiative.

Le pouvoir d'initiative est essentiel parce qu'il transforme le Parlement en acteur politique complet. Un parlement élu qui ne peut pas pleinement proposer la loi reste dépendant de l'institution qui détient l'initiative. Or, si l'on veut que les citoyens voient dans le Parlement européen le lieu principal de la représentation politique européenne, il faut qu'il puisse non seulement réagir, mais aussi impulser.

Cette évolution permettrait également de mieux relier les élections européennes aux politiques publiques. Les groupes politiques pourraient présenter des programmes législatifs, les défendre devant les citoyens, puis tenter de les mettre en œuvre après les élections. Le débat européen deviendrait plus concret : non seulement quelles valeurs, mais quels textes, quelles réformes, quelles priorités ?

L'initiative législative parlementaire devrait toutefois être organisée. Elle devrait respecter la répartition des compétences, la subsidiarité, les équilibres budgétaires et les droits des États membres. Mais ces limites ne doivent pas empêcher le Parlement d'exercer pleinement son rôle démocratique.

Le droit européen comme œuvre des citoyens et des professions

Le droit européen ne doit pas être conçu seulement comme une production d'experts, de juristes institutionnels ou d'administrations bruxelloises. Il doit aussi pouvoir devenir une œuvre collective associant les citoyens, les entreprises, les professions, les territoires et les acteurs directement concernés par son application.

Certains secteurs pourraient ainsi proposer eux-mêmes des cadres de droit européen professionnel. Le droit des entreprises, des filières industrielles, des normes commerciales, des pratiques numériques, des données, de la conformité, des contrats interentreprises ou de certaines professions réglementées pourrait être élaboré en partie à partir d'initiatives professionnelles européennes.

Cette démarche ne signifierait pas que les professionnels feraient la loi à la place des institutions démocratiques. Le Parlement européen, le gouvernement européen, le Sénat des États et la justice européenne conserveraient leurs rôles respectifs : validation, contrôle, conformité, arbitrage et garantie de l'intérêt général. Mais les acteurs de terrain contribueraient à la rédaction des cadres juridiques qui les concernent.

Une telle méthode permettrait de sortir d'une représentation trop verticale du droit européen. Le droit ne serait plus seulement perçu comme une norme descendante produite par une administration distante ; il deviendrait aussi le résultat d'une élaboration civique, professionnelle et territoriale.

Cette évolution serait particulièrement importante pour réconcilier l'Europe avec ses citoyens. Un droit européen mieux co-construit, mieux hiérarchisé et mieux compris serait moins technocratique dans sa perception et plus démocratique dans sa méthode.

Le précédent des normes comptables : un droit européen co-produit

Le droit européen connaît déjà des domaines dans lesquels la norme applicable aux entreprises ne provient pas uniquement du législateur politique classique. Le cas des normes comptables internationales IFRS en fournit un exemple significatif. Ces normes, élaborées par l'International Accounting Standards Board, sont ensuite soumises à un processus d'adoption par l'Union européenne et deviennent applicables aux comptes consolidés des sociétés cotées.

Cet exemple montre qu'une partie du droit économique européen peut être élaborée à partir d'une expertise professionnelle structurée, puis validée par les institutions publiques. Il ne s'agit pas de confier la loi aux professions, mais de reconnaître que certaines fonctions de l'entreprise — comptabilité, information financière, audit, reporting, gouvernance, conformité — exigent une élaboration technique associant directement les acteurs concernés.

Dans une Union européenne refondée, cette méthode pourrait être étendue avec prudence : les professions, les entreprises, les filières, les syndicats, les collectivités et les citoyens concernés pourraient contribuer à la construction de cadres juridiques européens unifiés. Les institutions démocratiques conserveraient la validation, le contrôle et la garantie de l'intérêt général. Mais le droit européen cesserait d'être perçu comme une norme descendante produite à distance ; il deviendrait un droit co-construit, mieux compris et mieux approprié par ceux qui l'appliquent.

6.2 Le contrôle du gouvernement européen

Un Parlement européen renforcé devrait contrôler un gouvernement européen clairement identifié. Ce contrôle serait le cœur de la responsabilité démocratique européenne.

Le gouvernement européen devrait être investi par le Parlement, répondre à ses questions, présenter régulièrement son programme, justifier ses décisions, rendre compte de l'exécution budgétaire, expliquer ses positions internationales dans les domaines relevant de l'Union et accepter des commissions d'enquête lorsque des difficultés majeures apparaissent.

Le Parlement devrait pouvoir exercer plusieurs formes de contrôle :

- **Un contrôle politique régulier**, par des débats, questions orales, auditions de ministres et votes de résolution.
- **Un contrôle budgétaire**, par l'examen de l'exécution des dépenses, des priorités financières et des résultats obtenus.
- **Un contrôle d'évaluation**, par des rapports sur les effets des politiques européennes, notamment dans les territoires.
- **Un contrôle de crise**, lorsque le gouvernement européen utilise des pouvoirs d'urgence ou adopte des mesures exceptionnelles.
- **Un contrôle de responsabilité**, pouvant aller jusqu'à la censure d'un ministre ou du gouvernement dans son ensemble.

Cette responsabilité ne devrait pas devenir une instabilité permanente. Des mécanismes de censure constructive pourraient être prévus, afin qu'un gouvernement ne soit renversé que si une alternative crédible existe. Mais le principe doit être clair : un gouvernement européen qui conduit des politiques communes doit rendre compte devant les représentants élus des citoyens.

Ce contrôle permettrait aussi de réduire la défiance envers l'administration européenne. Les citoyens ne verraient plus seulement des décisions venues de « Bruxelles » ; ils verraient des responsables politiques interrogés, contestés, soutenus ou sanctionnés dans une arène parlementaire identifiable.

6.3 Le vote des grandes orientations européennes

Le Parlement européen devrait également voter les grandes orientations de l'Union. Il ne devrait pas seulement intervenir texte par texte, budget par budget ou résolution par résolution. Il devrait participer à la définition d'une trajectoire politique globale.

Chaque gouvernement européen pourrait présenter, au début de son mandat, une déclaration générale d'orientation : priorités institutionnelles, économiques, sociales, environnementales, diplomatiques, industrielles, numériques, agricoles, énergétiques et territoriales. Cette déclaration serait débattue puis votée par le Parlement européen.

Ce vote permettrait de donner une lisibilité politique à l'action européenne. Les citoyens pourraient comprendre quelle majorité soutient quelle orientation. Les oppositions pourraient formuler des alternatives. Les États membres pourraient situer leur propre position dans ce cadre politique. Les territoires pourraient anticiper les priorités européennes et s'y inscrire de manière plus active.

Le Parlement devrait aussi voter les grandes stratégies pluriannuelles : stratégie industrielle, stratégie énergétique, stratégie numérique, politique agricole et alimentaire, défense commune si elle existe, politique commerciale, cohésion territoriale, transition écologique. Ces votes ne devraient pas se limiter à des textes déclaratifs. Ils devraient engager le gouvernement européen et orienter les instruments budgétaires, réglementaires et diplomatiques.

Une telle pratique renforcerait la cohérence des politiques publiques européennes. Elle éviterait que l'Union accumule des programmes sectoriels sans vision d'ensemble. Elle permettrait de hiérarchiser les objectifs et de rendre explicites les arbitrages.

6.4 La validation des évolutions institutionnelles majeures

Un Parlement européen renforcé devrait jouer un rôle central dans la validation des évolutions institutionnelles majeures. Toute modification importante de l'architecture européenne devrait être débattue publiquement et approuvée par les représentants des citoyens.

Cette exigence concerne notamment :

- les transferts de compétences vers l'Union ;
- la création de nouvelles fonctions intégrées ;
- l'évolution des pouvoirs du gouvernement européen ;
- les changements dans la répartition entre intégration, coordination et concertation ;
- les mécanismes d'urgence ;
- les élargissements importants ;
- les modifications budgétaires structurantes ;
- les réformes institutionnelles touchant à la représentation des citoyens ou des États.

Le Parlement européen ne devrait pas nécessairement décider seul. Les États membres, les parlements nationaux et, selon les cas, les citoyens par référendum, devraient participer à ces choix. Mais le Parlement européen devrait être l'un des lieux centraux de la délibération constituante européenne.

Cette évolution serait importante pour éviter le sentiment de contournement démocratique. Les citoyens doivent avoir la certitude que l'Union ne change pas de nature par glissements

successifs ou par interprétations institutionnelles implicites. Les grandes étapes doivent être nommées, discutées, votées et assumées.

6.5 Un Parlement représentant les citoyens, sans effacer les États

Renforcer le Parlement européen ne signifie pas effacer les États. L'Union européenne n'est pas un État unitaire. Elle reste composée de peuples organisés dans des États membres, avec des langues, des histoires, des constitutions et des sensibilités politiques différentes.

Le Parlement européen devrait représenter les citoyens européens dans leur ensemble. Mais une chambre représentant les États, transformée à partir du Conseil européen ou du Conseil de l'Union européenne, devrait continuer à jouer un rôle essentiel. L'enjeu n'est pas de remplacer la légitimité des États par celle du Parlement, mais de clarifier leur articulation.

Dans les compétences intégrées, le Parlement devrait avoir un rôle déterminant, puisque ces politiques relèvent d'une décision commune européenne. Dans les compétences coordonnées, la chambre des États devrait peser davantage, car les gouvernements nationaux conservent une responsabilité importante. Dans les compétences concertées, le Parlement pourrait fixer un cadre général ou voter des programmes, mais les États et territoires devraient garder une grande liberté d'action.

Cette distinction permettrait d'éviter deux dérives : une Europe parlementaire centralisée qui méconnaîtrait les États ; une Europe intergouvernementale qui marginaliserait les citoyens. Une Union refondée devrait au contraire faire dialoguer ces deux légitimités.

6.6 Des commissions parlementaires adaptées aux grandes politiques européennes

Pour contrôler efficacement le gouvernement et structurer le débat public, le Parlement européen devrait disposer de commissions parlementaires puissantes, lisibles et adaptées aux grandes fonctions de l'Union.

Ces commissions pourraient correspondre aux grandes priorités européennes :

- institutions, démocratie et subsidiarité ;
- affaires étrangères et défense ;
- commerce extérieur et réciprocité ;
- économie, budget et monnaie ;
- industrie, énergie et infrastructures ;
- agriculture, pêche et alimentation ;
- environnement et transition climatique ;
- numérique, données et cybersécurité ;
- transports et cohésion territoriale ;
- santé et recherche ;
- droits fondamentaux, justice et État de droit ;
- culture, éducation et coopérations territoriales.

Ces commissions devraient pouvoir auditionner les ministres européens, les représentants des États, les agences, les experts, les régions, les organisations professionnelles, les syndicats, les associations et les citoyens concernés.

Elles pourraient aussi produire des évaluations territorialisées. Par exemple, une commission agriculture et pêche devrait pouvoir mesurer les effets concrets des politiques européennes dans les régions agricoles et maritimes. Une commission transports et cohésion devrait pouvoir examiner si les périphéries, comme la Bretagne, sont suffisamment prises en compte dans les infrastructures européennes. Une commission numérique devrait pouvoir distinguer régulation des plateformes, souveraineté technologique et développement des capacités locales.

Un Parlement renforcé ne doit pas seulement voter davantage. Il doit comprendre mieux, contrôler mieux et relier les politiques européennes aux réalités concrètes.

6.7 Une opposition européenne reconnue

La démocratie parlementaire suppose aussi une opposition reconnue. Le Parlement européen ne devrait pas être seulement un lieu de compromis permanent entre grands groupes. Il devrait permettre l'expression claire d'alternatives.

Une opposition européenne structurée aurait plusieurs fonctions : critiquer l'action du gouvernement, proposer d'autres orientations, demander des enquêtes, alerter sur les effets territoriaux, contester les dérives institutionnelles et préparer une alternance.

L'existence d'une opposition visible serait saine. Elle permettrait aux citoyens de comprendre que l'Union européenne n'est pas un bloc technocratique unique, mais un espace politique traversé par des choix. Elle permettrait aussi d'éviter que les critiques de l'Europe soient rejetées hors du cadre européen. Une partie de l'euroscpticisme prospère parce que les désaccords européens ne sont pas suffisamment organisés à l'intérieur même des institutions.

Reconnaître une opposition européenne ne signifie pas encourager la paralysie. Cela signifie accepter que le débat démocratique soit une condition de la légitimité. Une Union refondée ne doit pas avoir peur du conflit politique ; elle doit le rendre visible, argumenté et institutionnellement utile.

6.8 Un lien renforcé avec les parlements nationaux et les assemblées régionales

Le Parlement européen devrait aussi travailler davantage avec les parlements nationaux et, lorsque les politiques territoriales sont concernées, avec les assemblées régionales. Cette articulation permettrait de rendre la démocratie européenne plus enracinée.

Les parlements nationaux pourraient être associés plus étroitement au contrôle de subsidiarité, à l'évaluation des politiques coordonnées et à l'examen des grandes orientations européennes. Les assemblées régionales pourraient être consultées ou auditionnées lorsqu'une politique européenne a des effets territoriaux majeurs : agriculture, pêche, environnement, transports, énergie, cohésion, culture, langues, formation ou développement économique.

Il ne s'agirait pas de multiplier les procédures au point de rendre l'Union ingouvernable. Il s'agirait de créer des circuits de remontée démocratique. Les décisions européennes devraient pouvoir être éclairées par les effets qu'elles produisent réellement dans les États et les territoires.

Ce lien est particulièrement important pour la Bretagne. Les élus régionaux, les représentants des filières agricoles et maritimes, les collectivités portuaires, les acteurs du numérique, les

associations culturelles ou les responsables des transports devraient pouvoir contribuer plus directement à l'évaluation des politiques européennes qui les concernent. Cela ne signifie pas que la Bretagne déciderait seule de la politique européenne ; cela signifie qu'elle participerait à sa vérification démocratique.

Conclusion de la section

Un Parlement européen renforcé serait l'une des conditions majeures du réenchèvement européen. Il donnerait aux citoyens un rôle plus direct dans l'orientation de l'Union, permettrait de contrôler un gouvernement européen clairement identifié, rendrait les politiques publiques plus débattues et renforcerait la responsabilité démocratique.

Le renforcement du Parlement ne doit pas conduire à nier le rôle des États. Il doit au contraire permettre une architecture plus équilibrée : les citoyens représentés par le Parlement, les États représentés par leur chambre propre, le gouvernement responsable devant la représentation démocratique, l'administration replacée dans son rôle d'exécution, la justice chargée de garantir le droit.

Une Europe réenchantée ne sera pas une Europe sans débats. Elle sera une Europe où les débats deviennent compréhensibles, où les choix sont assumés, où les majorités gouvernent, où les oppositions contrôlent, et où les citoyens peuvent enfin percevoir le lien entre leur vote et l'action de l'Union.

7. Un Conseil européen transformé en Sénat des États

Une Union européenne refondée devrait clarifier la représentation des États membres. Aujourd'hui, cette représentation est dispersée entre le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État ou de gouvernement, et le Conseil de l'Union européenne, qui réunit les ministres compétents selon les sujets. Cette organisation permet aux États de participer directement à la décision européenne, mais elle contribue aussi à l'illisibilité générale de l'Union.

La transformation du Conseil européen en **Sénat des États** permettrait de clarifier cette fonction. Les citoyens seraient représentés par le Parlement européen ; les États seraient représentés par une chambre spécifique ; le gouvernement européen serait responsable devant le Parlement, tout en devant composer avec la chambre des États dans les domaines où les intérêts nationaux restent directement engagés.

Cette évolution ne viserait pas à effacer les États, mais au contraire à mieux organiser leur rôle. Les États membres ne doivent pas disparaître dans une fédération technocratique. Ils doivent être reconnus comme des communautés politiques essentielles, mais dans un cadre plus lisible, plus stable et plus responsable.

7.1 Représenter les États membres

Le Sénat des États aurait pour fonction principale de représenter les États membres dans l'architecture européenne. Il ne serait pas une seconde chambre populaire : cette fonction appartient au Parlement européen. Il serait la chambre des gouvernements, ou plus largement des États, chargée de défendre les équilibres nationaux, les compétences partagées, les intérêts fondamentaux et la cohérence entre l'Union et ses membres.

Cette chambre pourrait être composée des chefs d'État ou de gouvernement, ou de représentants gouvernementaux permanents disposant d'un mandat clair. Une autre option serait de combiner une représentation de haut niveau pour les grandes orientations et une représentation ministérielle pour les politiques sectorielles. Mais l'essentiel serait de rendre la

fonction compréhensible : le Sénat des États représente les États, de manière visible et assumée.

Il pourrait intervenir dans plusieurs domaines :

- validation des grandes orientations institutionnelles ;
- contrôle du respect des compétences des États ;
- participation à l'adoption des textes relevant des politiques coordonnées ;
- approbation des budgets engageant fortement les contributions nationales ;
- organisation des opt-out ou des coopérations renforcées ;
- validation des traités, élargissements et transferts de compétences majeurs ;
- articulation entre gouvernement européen et gouvernements nationaux.

Le Sénat des États permettrait ainsi de sortir de l'ambiguïté actuelle. Les États ne gouverneraient plus l'Union par intermittence, au gré des crises et des sommets ; ils participeraient à une chambre clairement identifiée.

7.2 Stabiliser l'équilibre entre fédération et nations

La transformation du Conseil européen en Sénat des États permettrait de stabiliser l'équilibre entre une logique fédérale et une logique nationale. Toute refondation européenne devra répondre à une inquiétude légitime : l'intégration européenne ne doit pas conduire à l'effacement des nations.

Un Sénat des États donnerait une garantie institutionnelle à cette préoccupation. Il signifierait que les États membres restent constitutifs de l'Union. Ils ne seraient pas seulement des niveaux administratifs subordonnés ; ils participeraient à la décision européenne dans une chambre dédiée.

Cette organisation permettrait de mieux accepter un renforcement du Parlement européen et la création d'un gouvernement européen. Plus le niveau citoyen et gouvernemental européen serait clarifié, plus il serait nécessaire de clarifier aussi la représentation des États. L'équilibre serait alors plus sain : le Parlement européen représenterait les citoyens ; le Sénat des États représenterait les États ; le gouvernement européen conduirait les politiques communes ; le président européen garantirait l'équilibre de l'ensemble.

Un tel Sénat pourrait également protéger la diversité des modèles nationaux. Les États européens n'ont pas les mêmes systèmes sociaux, fiscaux, éducatifs, administratifs, énergétiques, militaires ou territoriaux. Une chambre des États permettrait de vérifier que l'action européenne ne produit pas une uniformisation excessive.

La fédération européenne, si elle devait être assumée, ne devrait donc pas être une fédération centralisatrice. Elle devrait être une fédération d'États, respectant leurs identités politiques et leurs compétences propres.

7.3 Éviter le blocage permanent par l'unanimité

Le Sénat des États devrait cependant éviter de reproduire le défaut majeur du système actuel : le blocage permanent par l'unanimité. L'unanimité peut être justifiée pour des décisions constitutives ou existentielles : adhésion de nouveaux États, modification majeure des traités, transfert de compétences fondamentales, engagement militaire majeur, changement de nature

de l'Union. Mais elle ne peut pas devenir le mode normal de décision dans des domaines où l'Union doit agir.

L'unanimité donne à chaque État un pouvoir de veto. Ce pouvoir peut protéger les intérêts vitaux, mais il peut aussi paralyser l'ensemble. Dans une Union de vingt-sept États, l'exigence permanente d'unanimité produit mécaniquement des compromis minimaux, des retards, des marchandages ou des blocages.

Un Sénat des États devrait donc fonctionner selon plusieurs régimes de vote, adaptés à la nature des décisions.

Pour les décisions ordinaires relevant des politiques coordonnées, une majorité qualifiée pourrait suffire. Pour les décisions touchant aux intérêts fondamentaux des États, une majorité renforcée serait nécessaire. Pour les transferts de souveraineté, les élargissements ou les modifications institutionnelles majeures, l'unanimité ou une ratification nationale pourrait rester requise.

Cette différenciation permettrait de concilier efficacité et protection des États. L'Union ne serait pas paralysée par un veto permanent, mais les États conserveraient des garanties lorsque leurs compétences fondamentales sont engagées.

7.4 Organiser les opt-out lorsque nécessaire

Une Union européenne refondée devra accepter que tous les États ne souhaitent pas participer au même degré d'intégration dans tous les domaines. Cette réalité existe déjà : zone euro, espace Schengen, coopération structurée en matière de défense, statuts particuliers, exemptions ou clauses spécifiques. Mais elle devrait être organisée plus clairement.

Le Sénat des États pourrait devenir le lieu de gestion des opt-out, des coopérations renforcées et des cercles d'intégration différenciée. Plutôt que de laisser ces différenciations apparaître comme des exceptions ou des bricolages, il faudrait les intégrer dans l'architecture générale.

Un opt-out ne devrait pas être un simple privilège national ni un moyen de bloquer les autres. Il devrait être un mécanisme de loyauté : un État qui ne veut pas participer à une intégration donnée peut s'en retirer, mais il ne doit pas empêcher les autres d'avancer. Inversement, les États qui avancent davantage doivent respecter ceux qui choisissent un niveau d'engagement plus limité.

Cette logique permettrait de sortir d'une opposition binaire entre Europe uniforme et Europe bloquée. Elle reconnaîtrait plusieurs niveaux d'appartenance :

- un socle commun applicable à tous ;
- des politiques coordonnées communes ;
- des politiques intégrées pour les États qui les acceptent ;
- des coopérations renforcées entre groupes d'États ;
- des domaines de concertation ouverte.

Le Sénat des États aurait pour mission de garantir la cohérence de cet ensemble différencié. Il veillerait à ce que la différenciation ne devienne ni fragmentation, ni contrainte déguisée.

7.5 Assumer publiquement les positions nationales

Un Sénat des États renforcerait aussi la responsabilité des gouvernements nationaux. Aujourd'hui, les décisions européennes sont souvent négociées dans des cadres complexes,

puis présentées dans les débats nationaux de manière partielle. Les gouvernements peuvent approuver une décision à Bruxelles et la critiquer ensuite devant leur opinion publique.

Cette pratique affaiblit la confiance dans l'Union. Elle entretient l'idée que « Bruxelles » impose des décisions extérieures, alors que les États membres participent directement à leur élaboration.

Dans un Sénat des États, les positions nationales devraient être plus clairement assumées. Chaque État devrait pouvoir expliquer son vote, son opposition, son abstention, ses réserves ou ses conditions. Les citoyens sauraient ainsi si leur gouvernement a soutenu, combattu ou modifié une orientation européenne.

Cette transparence aurait un effet démocratique important. Elle rendrait impossible, ou du moins plus difficile, le double discours permanent. Les États resteraient libres de défendre leurs intérêts, mais ils devraient le faire publiquement et dans une institution lisible.

7.6 Articuler le Sénat des États avec le Parlement européen

La transformation du Conseil européen en Sénat des États n'aurait de sens que si elle s'articule clairement avec le Parlement européen. L'un représente les États ; l'autre représente les citoyens. Leur relation devrait dépendre de la nature des politiques concernées.

Dans les politiques intégrées, le Parlement européen devrait avoir un rôle central, car l'Union agit comme puissance commune. Le Sénat des États devrait intervenir pour garantir les équilibres nationaux, mais sans bloquer systématiquement l'action européenne une fois la compétence intégrée acceptée.

Dans les politiques coordonnées, le Sénat des États devrait jouer un rôle plus important, car les gouvernements nationaux conservent une responsabilité majeure dans la mise en œuvre. Le Parlement européen devrait participer à la définition des objectifs communs, au contrôle du gouvernement européen et à l'évaluation des résultats.

Dans les politiques concertées, le Sénat des États pourrait surtout encadrer les coopérations volontaires, tandis que le Parlement veillerait aux principes généraux, aux droits des citoyens et à la transparence des programmes.

Cette articulation différenciée éviterait la confusion actuelle. Elle permettrait de savoir quelle institution est première selon le type de décision. L'Europe ne serait pas gouvernée par un enchevêtrement indistinct, mais par une architecture ordonnée.

7.7 Préserver la diversité nationale sans affaiblir la puissance commune

Le Sénat des États aurait enfin une fonction politique majeure : préserver la diversité nationale sans empêcher la puissance commune. C'est l'un des défis centraux de l'Union européenne.

Si l'Europe devient trop centralisée, elle provoquera des résistances nationales légitimes. Si elle reste trop intergouvernementale, elle demeurera faible face aux grandes puissances. Le Sénat des États doit permettre de tenir ensemble ces deux exigences.

Il garantirait que l'Union ne décide pas contre les États dans les domaines où leur consentement est nécessaire. Mais il devrait aussi empêcher qu'un seul État puisse systématiquement paralyser l'ensemble dans des domaines où une majorité qualifiée a été démocratiquement prévue.

Cette fonction d'équilibre serait particulièrement importante pour les politiques stratégiques : défense, énergie, industrie, diplomatie, commerce, numérique, frontières extérieures. Ces

domaines exigent une capacité d'action commune, mais ils touchent aussi aux souverainetés nationales les plus sensibles.

Un Sénat des États bien conçu pourrait donc être l'institution de la maturité européenne : celle qui accepte les nations, mais les inscrit dans une puissance commune.

Conclusion de la section

Transformer le Conseil européen en Sénat des États permettrait de clarifier l'un des points les plus sensibles de l'architecture européenne : la place des États dans une Union refondée.

Cette transformation ne serait pas un affaiblissement des États. Elle serait au contraire une reconnaissance explicite de leur rôle. Mais elle leur demanderait aussi d'assumer leurs responsabilités européennes de manière plus transparente.

Dans une Union démocratique, les citoyens doivent être représentés par un Parlement fort. Dans une Union composée d'États, les nations doivent être représentées par une chambre propre. Dans une Union capable d'agir, le gouvernement européen doit pouvoir gouverner sous contrôle démocratique. Le Sénat des États serait donc l'une des pièces nécessaires de l'équilibre : il protégerait les États, organiserait la différenciation, limiterait les blocages, et rendrait plus lisible la responsabilité des gouvernements nationaux.

8. Une justice européenne élargie

Une Union européenne refondée devrait également repenser le rôle de la justice européenne. L'objectif ne serait pas d'affaiblir la Cour de justice de l'Union européenne, ni de transformer les juges en gouvernants. Il serait au contraire de mieux distinguer les fonctions : **dire le droit, contrôler la conformité des institutions, évaluer l'action publique et garantir l'équilibre entre les niveaux européen, national et territorial.**

Aujourd'hui, la Cour de justice de l'Union européenne joue un rôle essentiel. Elle assure l'interprétation uniforme du droit européen, veille au respect des traités, tranche les litiges entre institutions ou États membres, et garantit l'effectivité des droits issus de l'ordre juridique européen. Sans elle, l'Union européenne ne serait probablement qu'un ensemble instable de compromis politiques et de normes appliquées différemment selon les États.

Mais dans une Union institutionnellement ambiguë, le droit tend parfois à compenser l'absence de clarté politique. Plus les responsabilités politiques sont floues, plus les conflits se déplacent vers le juge. Plus les compétences sont mal hiérarchisées, plus les arbitrages se juridicisent. Plus les citoyens peinent à identifier qui décide, plus l'Union apparaît comme gouvernée par des textes, des procédures et des interprétations juridictionnelles.

Une justice européenne élargie ne devrait donc pas être une justice plus intrusive. Elle devrait être une justice mieux articulée à une architecture politique clarifiée.

8.1 Dire le droit

La première fonction de la justice européenne demeure de dire le droit. Cette fonction est indispensable. Dans une Union composée de nombreux États, de plusieurs systèmes juridiques et d'un droit commun applicable à des centaines de millions de citoyens, il faut une juridiction capable d'assurer l'unité d'interprétation.

La Cour de justice de l'Union européenne doit garantir que les traités, les règlements et les directives sont compris de manière cohérente. Elle doit éviter que chaque État membre applique le droit européen selon ses propres intérêts, ses propres traditions administratives ou

ses propres contraintes politiques. Elle doit aussi protéger les droits des citoyens, des entreprises, des collectivités et des institutions lorsque le droit de l'Union est en jeu.

Cette fonction juridictionnelle doit être préservée. Une Union européenne sans justice commune serait une Union fragile, exposée aux divergences nationales, aux conflits d'interprétation et aux remises en cause permanentes de ses règles.

Mais dire le droit ne doit pas signifier orienter politiquement l'Union à la place des institutions démocratiques. Dans une Union refondée, le juge européen devrait intervenir dans un cadre de compétences plus clair. Plus la répartition des rôles entre Parlement, gouvernement, Sénat des États, administration et territoires sera lisible, moins le juge sera conduit à trancher indirectement des questions qui relèvent d'abord du choix politique.

La justice européenne doit donc être forte dans son domaine propre : l'interprétation du droit, la protection des droits, le respect des traités et la résolution des litiges. Elle ne doit pas devenir le substitut d'un gouvernement européen absent ou d'un législateur ambigu.

8.2 Contrôler la conformité des institutions

Une justice européenne élargie devrait ensuite contrôler plus clairement la conformité des institutions à l'architecture refondée. Si l'Union européenne se dote d'un président européen, d'un gouvernement européen, d'un Parlement renforcé, d'un Sénat des États et d'une administration recentrée, il faudra garantir que chaque institution reste dans son rôle.

La Cour pourrait ainsi contrôler les excès de compétence, les violations de procédure, les atteintes au principe de subsidiarité, les conflits entre institutions, les abus de pouvoirs d'urgence ou les atteintes aux droits fondamentaux.

Ce contrôle serait particulièrement important dans une Union où les compétences seraient classées selon trois modes d'action : intégration, coordination et concertation. Le juge européen devrait pouvoir vérifier qu'une politique relevant de la concertation ne se transforme pas en contrainte déguisée ; qu'une politique coordonnée ne devient pas une centralisation administrative ; qu'une politique intégrée repose bien sur une base démocratique et juridique claire.

Ce contrôle ne viserait pas à empêcher l'Union d'agir. Il viserait à garantir qu'elle agit dans son cadre. Une Union lisible suppose que les institutions ne puissent pas déplacer progressivement leurs compétences sans débat politique explicite.

La justice européenne pourrait donc devenir l'un des gardiens de la clarification institutionnelle : non pour figer l'Union, mais pour empêcher les glissements implicites qui ont nourri le désenchantement.

8.3 Évaluer l'action publique européenne

La fonction juridictionnelle ne suffit pas. Une Union refondée devrait aussi développer une fonction d'évaluation de l'action publique européenne. Cette évaluation ne doit pas nécessairement relever de la Cour de justice elle-même. Elle pourrait être confiée à une **Cour des comptes européenne renforcée**, à une autorité indépendante d'évaluation, ou à une institution associant contrôle budgétaire, audit de performance et analyse territoriale.

L'enjeu est différent du contrôle de légalité. Une politique peut être parfaitement légale et néanmoins inefficace, disproportionnée, mal coordonnée, coûteuse, contradictoire ou mal adaptée aux territoires. Le droit répond à la question : la décision respecte-t-elle les règles ? L'évaluation répond à une autre question : la politique atteint-elle ses objectifs, à quel coût, avec quels effets et pour quels territoires ?

Une Union européenne refondée devrait donc évaluer régulièrement ses politiques publiques :

- la politique agricole commune améliore-t-elle réellement les revenus agricoles, la souveraineté alimentaire, la transition écologique et l'équilibre territorial ?
- la politique commune de la pêche protège-t-elle les ressources tout en maintenant des communautés maritimes viables ?
- les normes environnementales produisent-elles les effets attendus sans créer de charges disproportionnées ?
- les politiques numériques renforcent-elles la souveraineté technologique européenne ou seulement la régulation des acteurs étrangers ?
- les fonds de cohésion réduisent-ils les déséquilibres territoriaux ou alimentent-ils une logique de guichet administratif ?
- les politiques industrielles créent-elles des capacités productives européennes durables ?

Cette évaluation devrait être publique, régulière et compréhensible. Elle devrait associer le Parlement européen, le Sénat des États, les parlements nationaux, les régions et les acteurs concernés. Elle permettrait de corriger les politiques avant qu'elles ne deviennent des sources de rejet.

8.4 Articuler CJUE, Cour des comptes et juridictions nationales

Une justice européenne élargie devrait reposer sur une articulation plus claire entre plusieurs niveaux de contrôle.

La Cour de justice de l'Union européenne devrait rester la juridiction suprême pour l'interprétation du droit de l'Union. Elle garantirait l'unité juridique, les droits fondamentaux, la conformité des actes européens et la résolution des conflits institutionnels.

La Cour des comptes européenne devrait voir son rôle renforcé dans l'évaluation des politiques publiques. Elle ne devrait pas seulement contrôler la régularité financière ou la bonne utilisation des fonds. Elle pourrait contribuer à une véritable évaluation de l'efficacité, de la cohérence et des effets territoriaux des politiques européennes.

Les juridictions nationales devraient rester des acteurs essentiels. Le droit européen s'applique largement dans les États membres ; ce sont souvent les juges nationaux qui l'appliquent concrètement. Le mécanisme du renvoi préjudiciel permet déjà d'articuler les juridictions nationales et la Cour de justice. Cette articulation devrait être préservée et rendue plus lisible.

Les cours constitutionnelles nationales devraient également trouver leur place dans une architecture clarifiée. Les tensions entre primauté du droit européen, identités constitutionnelles nationales et droits fondamentaux ne disparaîtront pas. Mais elles peuvent être mieux organisées si les compétences européennes sont plus clairement définies et démocratiquement assumées.

Une Union refondée devrait donc éviter deux excès : une justice européenne qui absorberait toutes les souverainetés juridiques nationales ; et des juridictions nationales qui fragmenteraient l'ordre juridique commun. L'objectif est une articulation loyale, fondée sur la clarté des compétences et le respect des droits.

8.5 Garantir la subsidiarité

La justice européenne élargie devrait jouer un rôle central dans la garantie de la subsidiarité. Si la subsidiarité devient une méthode politique d'organisation de l'Union, elle doit pouvoir être contrôlée.

Ce contrôle ne peut pas être seulement théorique. Il devrait permettre de vérifier si une action européenne est réellement justifiée par l'échelle européenne, si elle respecte la proportionnalité, si elle laisse une marge suffisante aux États et territoires, et si elle ne transforme pas une coordination en centralisation.

Le contrôle de subsidiarité pourrait être exercé à plusieurs niveaux :

- contrôle politique par les parlements nationaux et le Sénat des États ;
- contrôle territorial par les régions et collectivités concernées ;
- contrôle juridictionnel par la Cour de justice lorsque la compétence est contestée ;
- évaluation ex post par une institution indépendante lorsque les effets d'une politique sont discutés.

Cette combinaison serait plus efficace qu'un simple principe abstrait. La subsidiarité deviendrait un mécanisme vivant : avant la décision, pendant l'application, et après l'évaluation.

Pour les territoires comme la Bretagne, cette garantie serait essentielle. Elle permettrait de vérifier si les politiques agricoles, maritimes, environnementales, énergétiques, numériques ou de transport sont conçues au bon niveau et avec la bonne marge d'adaptation locale.

8.6 Contrôler les pouvoirs d'urgence

Une Union européenne refondée devra probablement disposer de mécanismes d'urgence : crise sanitaire, guerre, cyberattaque majeure, crise énergétique, catastrophe climatique, crise financière ou rupture d'approvisionnement stratégique. Mais ces pouvoirs d'urgence doivent être strictement encadrés.

Les crises récentes ont montré que l'Union européenne peut être conduite à prendre des décisions exceptionnelles. Le problème est que l'exception peut devenir un moyen d'élargir les compétences sans débat suffisant. Une Union démocratique doit donc prévoir les situations d'urgence, mais aussi les limiter.

La justice européenne devrait pouvoir contrôler :

- la réalité de la situation d'urgence ;
- la proportionnalité des mesures prises ;
- leur durée ;
- leur conformité aux droits fondamentaux ;
- leur compatibilité avec la répartition des compétences ;
- leur retour à la normale une fois la crise passée.

Le Parlement européen et le Sénat des États devraient également être associés à ce contrôle. Une mesure d'urgence peut être nécessaire ; elle ne doit pas devenir un précédent permanent sans validation démocratique.

Ce point est essentiel pour éviter la fuite en avant technocratique. Une Union refondée doit pouvoir agir vite, mais elle doit aussi pouvoir rendre compte vite.

8.7 Protéger les droits fondamentaux sans instrumentalisation politique

La justice européenne doit continuer à protéger les droits fondamentaux, l'État de droit, les libertés publiques et les garanties démocratiques. Ces principes font partie du socle européen. Ils ne peuvent pas être relativisés selon les circonstances politiques.

Mais leur protection doit être organisée avec rigueur pour éviter toute perception d'instrumentalisation. Lorsque l'Union intervient au nom de l'État de droit ou des droits fondamentaux, elle doit le faire selon des critères objectifs, transparents, juridiquement contrôlables et applicables à tous les États membres.

La crédibilité de l'Union dépend de cette impartialité. Si les droits fondamentaux sont perçus comme des instruments politiques utilisés contre certains États mais pas contre d'autres, leur force normative s'affaiblit. Si, au contraire, leur protection repose sur une méthode claire, elle renforce l'Union.

Une justice européenne élargie devrait donc protéger les droits fondamentaux en s'appuyant sur des procédures régulières, des décisions motivées, des contrôles contradictoires et des voies de recours effectives.

8.8 Évaluer les institutions elles-mêmes

Enfin, une Union européenne refondée devrait accepter que ses institutions soient régulièrement évaluées. La démocratie ne consiste pas seulement à contrôler les politiques publiques ; elle consiste aussi à vérifier si les institutions remplissent correctement leurs fonctions.

Une instance indépendante pourrait examiner périodiquement :

- la lisibilité des procédures européennes ;
- la répartition effective des compétences ;
- la transparence des décisions ;
- le respect de la subsidiarité ;
- l'efficacité du contrôle parlementaire ;
- la responsabilité du gouvernement européen ;
- l'usage des pouvoirs d'urgence ;
- l'impact territorial des politiques européennes.

Cette évaluation institutionnelle ne serait pas un gouvernement des juges. Elle serait un mécanisme de lucidité démocratique. Une Union aussi complexe que l'Union européenne doit être capable de se regarder elle-même, de corriger ses dérives et d'ajuster ses procédures.

Le désenchantement européen est né en partie de l'impression que l'Union avance sans jamais vraiment faire son bilan. Une évaluation institutionnelle régulière permettrait d'éviter cette impression.

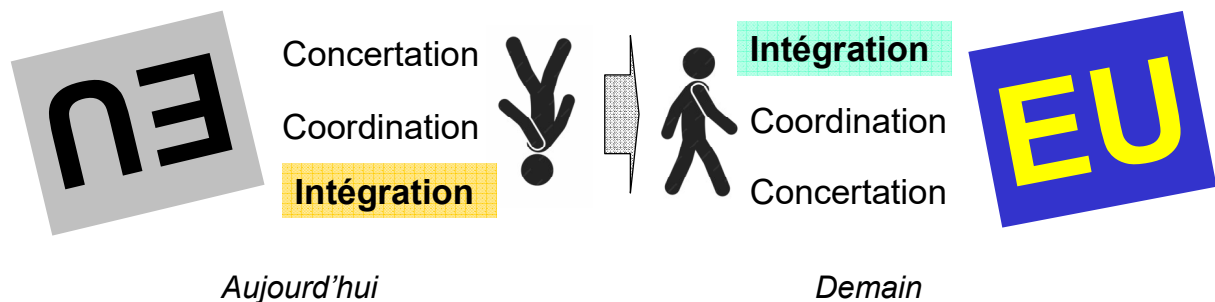
Conclusion de la section

Une justice européenne élargie ne signifie pas une judiciarisation accrue de la vie européenne. Elle signifie une meilleure organisation des fonctions de contrôle : dire le droit, garantir la conformité des institutions, protéger les droits fondamentaux, contrôler les pouvoirs d'urgence, vérifier la subsidiarité et évaluer l'efficacité des politiques publiques.

Dans une Union refondée, le juge ne devrait pas remplacer le politique. Au contraire, plus le politique sera clair, plus le juge pourra rester dans son rôle. Mais l'Union aura besoin d'institutions de contrôle solides pour éviter les glissements de compétence, les dérives administratives, les abus d'urgence et les politiques inefficaces.

Le réenchèvement européen ne viendra pas seulement d'un gouvernement plus visible ou d'un Parlement renforcé. Il viendra aussi de la certitude que l'action européenne est contrôlée, évaluée, corrigible et juridiquement encadrée. Une Union démocratique doit pouvoir agir ; une Union juste doit pouvoir se limiter elle-même.

Partie III — Les politiques publiques : reconstruire l'action européenne



9. Classer les politiques selon trois fonctions

Reconstruire l'action européenne suppose de sortir d'une opposition trop pauvre entre **plus d'Europe** et **moins d'Europe**. Cette opposition domine souvent le débat public, mais elle empêche de poser la vraie question : **dans quel domaine l'Union européenne doit-elle agir, à quel niveau d'intensité, avec quel degré de contrainte, et sous quelle responsabilité démocratique ?**

Une Union européenne refondée ne devrait pas chercher à tout intégrer. Elle ne devrait pas non plus revenir à une simple juxtaposition d'États coopérant ponctuellement. Elle devrait classer ses politiques publiques selon leur nature réelle. Certaines politiques appellent une **intégration** forte, parce que l'échelle européenne est indispensable. D'autres appellent une **coordination**, parce que les États restent compétents mais interdépendants. D'autres encore relèvent plutôt de la **concertation**, parce que l'Union doit faciliter, encourager et mettre en relation, sans uniformiser.

Cette distinction entre **intégration**, **coordination** et **concertation** est l'un des fondements d'une Union lisible et subsidiaire. Elle permet de savoir ce que l'Europe doit faire pleinement, ce qu'elle doit organiser avec les États, et ce qu'elle doit seulement accompagner.

9.1 Les fonctions intégrées ou fédérales

Les fonctions intégrées sont celles dans lesquelles l'Union européenne doit agir comme une puissance commune. Elles correspondent aux domaines où les États membres, pris isolément, sont trop faibles, trop dépendants ou trop divisés pour répondre efficacement aux enjeux.

L'intégration suppose un transfert clair de compétence. Elle ne peut pas être implicite, progressive ou dissimulée dans des mécanismes techniques. Si une fonction devient européenne, elle doit être assumée comme telle : avec un gouvernement responsable, un contrôle parlementaire, un budget identifié, des moyens propres et une capacité de décision.

Les fonctions intégrées pourraient concerner notamment :

- la diplomatie européenne dans les domaines où une parole unique est nécessaire ;
- la défense européenne, si elle est explicitement choisie ;
- le commerce extérieur ;
- la monnaie et la stabilité financière pour les États de la zone euro ;
- la protection des frontières extérieures ;
- la cybersécurité critique ;
- certaines grandes infrastructures stratégiques ;
- certains éléments de souveraineté industrielle ou numérique.

Dans ces domaines, l'Europe doit être capable d'agir vite, clairement et fortement. Mais cette puissance commune ne peut être légitime que si elle est démocratiquement contrôlée. Une compétence intégrée ne doit pas être gouvernée par l'administration ou par des arrangements opaques entre États. Elle doit relever d'institutions politiques identifiables.

L'intégration doit donc être rare, mais solide. Elle doit être réservée aux fonctions où l'échelle européenne apporte une valeur évidente et où l'absence d'action commune affaiblit l'ensemble des Européens.

9.2 Les fonctions coordonnées

Les fonctions coordonnées sont celles dans lesquelles l'Union européenne ne doit pas se substituer complètement aux États, mais doit organiser leur convergence, leur cohérence ou leur coopération structurée. Dans ces domaines, les États restent des acteurs majeurs, mais leurs décisions sont trop interdépendantes pour être traitées de manière strictement nationale.

La coordination suppose des objectifs communs, des cadres partagés, des financements, des indicateurs, des programmes et parfois des règles minimales. Mais elle doit laisser une marge d'adaptation aux États et aux territoires. Elle ne doit pas devenir une intégration déguisée.

Les fonctions coordonnées pourraient concerner notamment :

- l'industrie ;
- l'énergie ;
- l'agriculture ;
- la pêche ;
- les transports ;
- l'environnement ;

- la santé publique ;
- la recherche et l'innovation ;
- le numérique productif et les infrastructures de données ;
- la cohésion territoriale ;
- certaines politiques sociales liées au marché intérieur.

Dans ces domaines, l'Union européenne peut fixer une stratégie commune, organiser des financements, soutenir des projets, prévenir les contradictions entre États, garantir certaines règles communes et évaluer les résultats. Mais l'État national et les territoires doivent rester pleinement associés.

La coordination est probablement le mode d'action le plus important pour une Union subsidiaire. Elle permet d'éviter à la fois l'impuissance nationale dispersée et la centralisation européenne excessive. Elle suppose toutefois une grande clarté : qui fixe les objectifs ? Qui met en œuvre ? Qui finance ? Qui évalue ? Qui corrige ?

Sans cette clarification, la coordination devient une zone grise. Les États reprochent à l'Europe ses contraintes ; l'Europe reproche aux États leur manque d'application ; les territoires subissent les contradictions. Une coordination refondée doit donc être contractuelle, transparente et évaluée.

9.3 Les fonctions concertées

Les fonctions concertées sont celles où l'Union européenne doit faciliter la coopération sans imposer une norme uniforme. Elles concernent les domaines dans lesquels la diversité nationale, régionale, culturelle ou locale doit rester première.

La concertation peut être très utile. Elle permet de mettre en réseau, de comparer les expériences, de financer des projets communs, de soutenir des coopérations interrégionales, de favoriser l'expérimentation et de diffuser les bonnes pratiques. Mais elle ne doit pas transformer progressivement l'encouragement en obligation.

Les fonctions concertées pourraient concerner notamment :

- la culture ;
- les langues régionales et minoritaires ;
- certaines dimensions de l'éducation ;
- l'organisation territoriale ;
- les coopérations interrégionales ;
- les expérimentations locales ;
- certaines politiques sociales ou sociétales ;
- les échanges entre collectivités, universités, associations et acteurs économiques.

Dans ces domaines, l'Europe doit être un espace de rencontre plus qu'un centre de décision. Elle peut aider, relier, financer, valoriser, comparer. Elle ne doit pas uniformiser.

La concertation est particulièrement importante pour les territoires. Elle permet à des régions comme la Bretagne de coopérer avec d'autres territoires maritimes, atlantiques, celtiques, agricoles, numériques ou culturels, sans passer par une centralisation excessive. Elle donne à

l'Union une dimension concrète et humaine : l'Europe n'est pas seulement un niveau de normes, elle devient un espace de relations.

9.4 Les fonctions à restituer aux États ou aux territoires

Classer les politiques selon trois fonctions suppose aussi de reconnaître que certaines compétences ne doivent pas relever de l'Union européenne. Une Union subsidiaire doit savoir s'abstenir. Elle ne doit pas considérer que tout problème européen appelle nécessairement une réponse institutionnelle européenne.

Certaines politiques doivent rester principalement nationales, régionales ou locales parce que l'échelle européenne n'apporte pas de valeur ajoutée suffisante, ou parce que la diversité des choix politiques doit être préservée. Cela peut concerner une grande partie de l'organisation administrative, des politiques éducatives, culturelles, territoriales, fiscales ou sociales, selon les domaines et les traditions nationales.

Cette restitution ne doit pas être comprise comme une déconstruction de l'Europe. Elle peut au contraire renforcer sa légitimité. Une Union qui sait reconnaître ses limites est plus acceptable qu'une Union qui donne l'impression de vouloir intervenir partout.

Restituer certaines fonctions aux États ou aux territoires permettrait aussi de concentrer l'Europe sur ce qu'elle doit vraiment faire : protéger, coordonner, investir, négocier, garantir et agir dans les domaines où l'échelle européenne est indispensable.

9.5 Une matrice de décision pour chaque politique publique

Pour éviter l'arbitraire, chaque politique européenne devrait être classée à partir d'une matrice de décision. Cette matrice pourrait poser cinq questions simples.

Première question : l'échelle européenne est-elle indispensable ?

Si oui, la politique peut relever de l'intégration. Si non, il faut examiner si une coordination suffit.

Deuxième question : les États peuvent-ils agir efficacement seuls ?

S'ils ne le peuvent pas, une coordination ou une intégration peut être justifiée.

Troisième question : les territoires doivent-ils disposer d'une marge d'adaptation ?

Si oui, la coordination ou la concertation est préférable à l'intégration uniforme.

Quatrième question : quel degré de contrainte est légitime ?

Règle obligatoire, objectif commun, recommandation, financement incitatif ou simple échange d'expériences.

Cinquième question : quel contrôle démocratique doit s'appliquer ?

Parlement européen, Sénat des États, parlements nationaux, assemblées régionales, juridictions, Cour des comptes ou mécanismes d'évaluation.

Cette matrice rendrait l'action européenne plus lisible. Elle éviterait que des politiques soient intégrées par glissement, coordonnées sans responsabilité, ou concertées sous forme de contraintes indirectes.

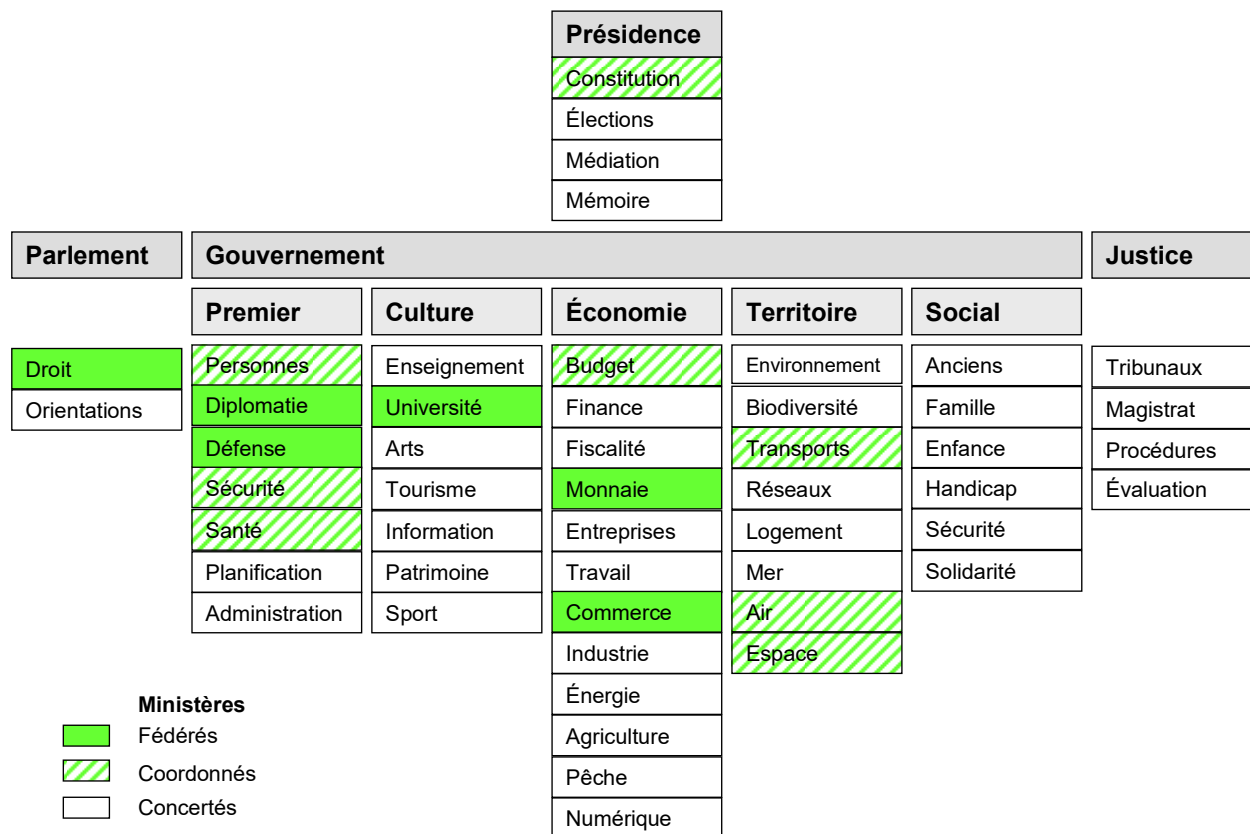


Schéma de principe de l'architecture institutionnelle de l'Union européenne

Vers un droit européen unifié

La refondation européenne suppose de dépasser la fragmentation actuelle du droit européen dans les droits internes des États membres. Aujourd'hui, une part importante du droit de l'Union est transposée, interprétée, adaptée ou complétée par les États, ce qui peut produire des divergences, des surtranspositions, des complexités administratives et des incertitudes pour les citoyens, les entreprises et les collectivités.

Un droit européen unifié permettrait de clarifier cette situation. Pour les fonctions pleinement intégrées — c'est-à-dire les fonctions fédérées ou quasi fédérales — le droit européen devrait être adopté de manière uniforme par les États membres concernés. Dans ces domaines, la règle commune ne devrait pas être fragmentée en vingt-sept déclinaisons nationales. L'intégration politique appelle une intégration juridique correspondante.

Pour les fonctions coordonnées ou concertées, l'application du droit européen pourrait rester plus souple. Les États membres conserveraient leur droit interne lorsqu'ils ne souhaitent pas adopter certaines dispositions communes, sous réserve du respect du socle européen et des engagements qu'ils ont explicitement acceptés.

Toutefois, lorsqu'une question se pose entre deux États membres, deux entreprises établies dans des États différents, ou deux acteurs relevant de droits internes divergents, le droit européen unifié devrait servir de droit commun d'arbitrage. Il deviendrait ainsi le langage juridique partagé de l'espace européen, sans supprimer mécaniquement tous les droits nationaux.

Cette méthode permettrait d'éviter deux excès : l'uniformisation générale de tout le droit européen, qui serait politiquement irréaliste et contraire à la subsidiarité ; et la fragmentation permanente, qui affaiblit le marché intérieur, complique les relations entre États membres et nourrit l'illisibilité européenne.

9.6 Une méthode évolutive, mais démocratiquement contrôlée

Le classement des politiques ne doit pas être figé pour toujours. Un domaine peut évoluer. Ce qui relevait autrefois de la concertation peut devenir une coordination si les interdépendances augmentent. Ce qui relevait de la coordination peut devenir une intégration si les États et les citoyens le décident explicitement. Inversement, une politique trop centralisée peut être restituée partiellement aux États ou aux territoires.

Mais ces évolutions doivent être démocratiquement contrôlées. Elles ne doivent pas se produire par accumulation administrative ou par jurisprudence implicite. Toute transformation majeure du mode d'action d'une politique devrait être débattue, justifiée et validée.

Par exemple, si la défense européenne passe d'une coopération industrielle à une véritable défense intégrée, cela exige un débat démocratique majeur. Si le numérique passe d'une régulation coordonnée à une souveraineté technologique intégrée, il faut définir les compétences, les moyens et les responsabilités. Si l'agriculture reste coordonnée mais non pleinement intégrée, il faut expliquer ce que l'Union décide et ce que les territoires adaptent.

La méthode doit donc être souple dans le temps, mais ferme dans la procédure.

Conclusion de la section

Classer les politiques européennes selon trois fonctions — intégration, coordination, concertation — permet de donner une architecture à l'action européenne. Cette distinction est plus utile que l'opposition entre fédéralisme et souverainisme, ou entre plus et moins d'Europe.

L'Union européenne doit être intégrée lorsqu'elle doit agir comme puissance commune. Elle doit être coordonnée lorsqu'il faut organiser les interdépendances sans effacer les États. Elle doit être concertée lorsqu'il faut faciliter les coopérations sans imposer l'uniformité. Elle doit aussi savoir restituer ou laisser certaines fonctions aux États et aux territoires.

C'est à cette condition que l'action européenne pourra redevenir compréhensible. Le réenchèvement ne viendra pas d'une Europe qui prétend tout faire, mais d'une Europe qui sait clairement ce qu'elle doit faire, pourquoi elle le fait, et sous quelle responsabilité démocratique.

10. Les politiques intégrées

Les politiques intégrées sont celles dans lesquelles l'Union européenne doit agir comme une puissance commune. Elles ne relèvent pas d'une simple coopération entre États, ni d'une coordination souple, ni d'une concertation entre acteurs volontaires. Elles supposent une compétence européenne clairement assumée, des moyens communs, une autorité politique identifiable et un contrôle démocratique fort.

L'intégration ne doit pas être généralisée. Elle doit être réservée aux domaines où l'échelle européenne est manifestement indispensable. Dans ces domaines, l'action isolée des États membres affaiblit chacun d'eux et réduit la capacité collective de l'Europe. L'intégration est donc justifiée lorsque la fragmentation nationale produit de l'impuissance, de la dépendance ou de la vulnérabilité.

Mais l'intégration ne peut être légitime que si elle est explicite. Une politique intégrée ne doit pas naître par glissement technocratique, par accumulation de normes ou par réponse improvisée aux crises. Elle doit être décidée démocratiquement, inscrite dans une architecture institutionnelle claire, puis exercée par un gouvernement européen responsable devant le

Parlement européen, avec participation du Sénat des États lorsque les intérêts fondamentaux des États membres sont engagés.

Une politique intégrée exige donc quatre conditions : une compétence clairement attribuée, un pouvoir politique responsable, des moyens adaptés et un contrôle démocratique.

10.1 Diplomatie européenne

La diplomatie est l'un des domaines où l'intégration européenne apparaît à la fois nécessaire et difficile. Elle est nécessaire parce qu'aucun État européen, pris isolément, ne peut durablement peser au même niveau que les grandes puissances mondiales. Elle est difficile parce que les États membres disposent d'histoires diplomatiques, d'intérêts géographiques, de traditions stratégiques et de sensibilités politiques différentes.

Une diplomatie européenne intégrée ne signifierait donc pas la disparition immédiate de toutes les diplomaties nationales. Elle signifierait que, dans les domaines où les Européens choisissent de parler d'une seule voix, cette voix soit clairement mandatée, politiquement responsable et institutionnellement identifiée.

L'Union devrait pouvoir définir une position commune sur les grandes relations stratégiques : États-Unis, Chine, Russie, Afrique, Moyen-Orient, Amérique latine, Inde, organisations internationales. Elle devrait pouvoir négocier, sanctionner, soutenir, reconnaître, condamner ou proposer des médiations dans un cadre clair. Elle devrait également pouvoir articuler sa diplomatie avec ses politiques commerciales, industrielles, énergétiques, migratoires et de défense.

La difficulté actuelle tient à la pluralité des voix européennes. La présidence de la Commission, le président du Conseil européen, le Haut représentant, les chefs d'État et de gouvernement, les ministres nationaux des affaires étrangères et le Parlement européen peuvent tous intervenir. Cette pluralité produit une image confuse. Dans une diplomatie intégrée, un ministre européen des affaires étrangères, membre du gouvernement européen, devrait porter la position décidée démocratiquement, sous le contrôle du Parlement européen et dans l'équilibre avec le Sénat des États.

L'intégration diplomatique devrait toutefois être progressive et différenciée. Certains domaines pourraient rester nationaux ou coordonnés. Mais lorsque l'Union décide de parler en son nom, elle doit le faire clairement.

10.2 Défense européenne

La défense européenne est sans doute le domaine le plus sensible de l'intégration. Elle touche à la souveraineté ultime : l'usage de la force, la protection du territoire, la vie des soldats, la dissuasion, les alliances et la définition de l'ennemi ou du risque.

Pourtant, les événements récents ont montré que l'Europe ne peut plus éviter cette question. Les États-Unis peuvent réorienter leurs priorités stratégiques. La Russie demeure un facteur de risque majeur à l'Est du continent. Les conflits aux frontières de l'Europe peuvent affecter directement sa sécurité. Les cyberattaques, les menaces hybrides, les dépendances industrielles et les ruptures d'approvisionnement montrent que la sécurité ne se réduit plus à la défense militaire classique.

Une défense européenne intégrée supposerait une doctrine commune. Il ne suffit pas de financer des équipements ou de coordonner des armées nationales. Il faut définir ce que l'Europe protège, contre quels risques, avec quels moyens, selon quelles règles d'engagement, sous quel commandement et sous quel contrôle démocratique.

Cette défense pourrait comprendre plusieurs éléments :

- un état-major européen intégré ;
- une force européenne de réaction ou de stabilisation ;
- une capacité commune de renseignement et de cyberdéfense ;
- une coordination industrielle de défense ;
- une protection des frontières extérieures ;
- une doctrine de riposte graduée ;
- une articulation explicite avec l'OTAN ;
- une réflexion sur la dissuasion nucléaire, notamment à partir de la capacité française.

La défense européenne ne peut toutefois être imposée par le haut. Elle exige un assentiment explicite des citoyens et des États. Elle peut aussi commencer par un noyau d'États volontaires, à condition que cette différenciation soit claire et loyale.

L'objectif ne serait pas de militariser l'Union, mais de lui donner la capacité de protéger ses citoyens et ses territoires lorsque les garanties extérieures deviennent incertaines.

La défense européenne : le problème du commandement avant celui des moyens

Le débat sur la défense européenne est trop souvent ramené à la question des budgets militaires, des effectifs, des équipements, des technologies ou de la taille respective des armées nationales. Ces sujets sont évidemment importants. Une défense sans moyens n'est qu'une déclaration d'intention. Mais ils ne constituent pas le problème premier.

La question centrale est politique : qui commande une défense européenne ?

Une armée européenne, ou même une force européenne d'intervention, suppose une chaîne de commandement claire. Il faut savoir qui décide de l'engagement, qui définit l'objectif politique, qui fixe les règles d'engagement, qui assume les pertes, qui rend compte devant les citoyens et qui met fin à l'opération. Sans cette clarification, les moyens militaires restent dispersés, même lorsqu'ils sont techniquement performants.

Le paradoxe est que les armées européennes sont déjà largement interoperables dans le cadre de l'OTAN. Les procédures, les standards, les exercices, les états-majors et les doctrines opérationnelles ont été largement structurés autour de l'Alliance atlantique. Mais cette interoperabilité ne répond pas à la question proprement européenne : l'Europe est-elle capable de commander elle-même une opération, en fonction d'un intérêt européen, sous une responsabilité européenne ?

Cette question devient décisive dans l'hypothèse d'un désengagement américain, même partiel. Si les États-Unis réduisent leur implication dans la sécurité européenne, l'Europe ne pourra pas se contenter d'augmenter les budgets nationaux ou d'additionner les capacités militaires. Elle devra se demander si elle veut construire une forme d'OTAN européenne, associée ou non à l'OTAN actuelle, mais capable de fonctionner de manière autonome lorsque les priorités américaines ne coïncident plus avec les priorités européennes.

Aujourd'hui, le risque est que chaque grand État membre cherche à renforcer sa propre armée, à accroître son poids national et à occuper la première place dans le dispositif militaire continental. Cette logique de compétition — entre armées nationales, industries nationales, doctrines nationales et ambitions nationales — ne construit pas nécessairement une défense européenne. Elle peut même produire l'effet inverse : davantage de moyens, mais toujours pas de commandement commun.

Une défense européenne crédible devrait donc commencer par une clarification institutionnelle : un état-major européen, une autorité politique responsable, une doctrine d'emploi de la force, une

articulation explicite avec l'OTAN, et un contrôle parlementaire adapté. La défense européenne ne naîtra pas seulement de l'addition des chars, des avions, des missiles, des drones ou des soldats. Elle naîtra d'abord de la réponse à une question simple : qui donne l'ordre, au nom de l'Europe ?

La France et l'initiative européenne de défense

La France occupe une position particulière en Europe. Elle dispose d'une tradition stratégique autonome, d'une armée complète, d'une industrie de défense significative, d'une capacité de projection, d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies et d'une dissuasion nucléaire nationale. Cette situation ne doit pas conduire à une posture de supériorité, mais elle donne à la France une responsabilité particulière dans la construction éventuelle d'une défense européenne.

La France peut prendre l'initiative, non en demandant aux autres États de se rallier à une vision française, mais en proposant des mécanismes concrets de partage, de formation, de confiance et de commandement. Le sujet n'est pas seulement celui du matériel militaire ; il est celui de la culture stratégique commune.

Une hypothèse symboliquement forte pourrait consister à proposer à des partenaires européens proches — par exemple l'Allemagne ou l'Italie — d'associer certains de leurs officiers ou sous-marinières à des formations, des exercices ou des périodes d'embarquement encadrées dans l'environnement de la force océanique stratégique française. Une telle démarche ne signifierait pas un partage immédiat de la décision nucléaire, ni une européanisation automatique de la dissuasion française. Elle ouvrirait plutôt une phase de confiance, d'apprentissage et d'acculturation stratégique.

L'intérêt d'une telle initiative serait considérable. Elle permettrait aux partenaires européens de mieux comprendre la réalité opérationnelle, humaine, technique et politique de la dissuasion. Elle placerait la France en position de proposition plutôt que de simple conservation de son autonomie. Elle ferait de la dissuasion non pas un tabou national, mais un sujet européen progressivement discuté, sans précipitation ni abandon de souveraineté.

La France pourrait ainsi prendre le leadership non par proclamation, mais par ouverture maîtrisée. Elle pourrait proposer une séquence progressive : dialogue stratégique européen, formation croisée des officiers, exercices d'état-major, partage de culture nucléaire, réflexion sur la protection du continent, puis débat politique sur les garanties de sécurité européennes.

Cette démarche aurait aussi l'avantage de poser la bonne question : la défense européenne ne peut pas être seulement conventionnelle. Si l'Europe veut devenir une puissance stratégique autonome, elle devra tôt ou tard traiter la question de la dissuasion, de la protection ultime et de l'articulation entre forces conventionnelles, défense antimissile, cyberdéfense, renseignement, espace et nucléaire.

La France ne peut pas imposer seule une défense européenne. Mais elle peut ouvrir une porte. Sa responsabilité historique serait alors de transformer une autonomie nationale en levier de construction européenne, sans la diluer prématurément et sans la conserver comme un privilège isolé.

10.3 Monnaie et stabilité financière

La monnaie est déjà l'une des politiques les plus intégrées pour les États de la zone euro. L'euro, la Banque centrale européenne et la politique monétaire commune constituent une réalité fédérale partielle. Mais cette intégration reste incomplète parce qu'elle n'est pas pleinement accompagnée d'une architecture économique, budgétaire et démocratique correspondante.

Une monnaie commune suppose davantage qu'une banque centrale. Elle exige une capacité de stabilisation, une coordination budgétaire, une surveillance des déséquilibres, une politique d'investissement, une gestion des crises financières et une articulation entre monnaie, économie réelle et cohésion sociale.

L'intégration monétaire devrait donc être consolidée pour les États qui partagent l'euro. Cela pourrait passer par :

- un budget propre de la zone euro ou de l'Union selon le périmètre retenu ;
- des instruments de stabilisation en cas de crise ;
- une meilleure coordination des politiques budgétaires ;
- une capacité d'investissement stratégique ;
- un contrôle parlementaire spécifique ;
- une articulation plus claire entre Banque centrale européenne, gouvernement économique européen et États membres.

Le point démocratique est essentiel. La politique monétaire est confiée à une institution indépendante, ce qui peut être justifié pour garantir la stabilité. Mais les choix économiques qui entourent la monnaie — dette, investissement, solidarité, discipline budgétaire, soutien aux secteurs stratégiques — ne peuvent pas être seulement techniques. Ils doivent être politiquement débattus.

Une monnaie intégrée sans gouvernement économique clair reste fragile. Une Union refondée devrait donc donner à la zone euro une responsabilité politique plus lisible.

10.4 Commerce extérieur

Le commerce extérieur relève déjà fortement de l'Union européenne. C'est logique : un marché intérieur commun exige une politique commerciale commune. Aucun État membre ne devrait négocier seul les conditions d'accès au marché européen, car cela fragiliserait l'ensemble.

Mais la politique commerciale européenne doit être repensée dans une logique de puissance et de réciprocité. L'objectif ne peut pas être seulement d'ouvrir les marchés ou de multiplier les accords de libre-échange. Il doit être de défendre les intérêts économiques, industriels, agricoles, sociaux et environnementaux de l'Europe.

Une politique commerciale intégrée devrait répondre à plusieurs exigences :

* garantir la réciprocité réelle dans les échanges ;

- éviter que les producteurs européens soient soumis à des normes plus strictes que leurs concurrents extérieurs sans compensation ;
- protéger les secteurs stratégiques ;
- articuler commerce, industrie, agriculture et environnement ;
- contrôler les dépendances critiques ;
- utiliser le poids du marché européen comme levier diplomatique ;
- renforcer la capacité de sanction contre les pratiques déloyales.

Cette approche ne signifie pas le repli protectionniste. Elle signifie que l'ouverture doit être organisée selon des règles équitables. L'Europe peut rester ouverte, mais elle ne doit pas être naïve. Elle peut défendre le commerce international, mais elle doit refuser une concurrence structurellement déséquilibrée.

Le commerce extérieur est donc une politique intégrée par nature, mais elle doit être réorientée politiquement. Elle ne doit pas être seulement une compétence technique de négociation ; elle doit devenir l'un des instruments de la souveraineté européenne.

10.5 Grandes infrastructures stratégiques

Certaines infrastructures dépassent clairement l'échelle nationale. Elles conditionnent la sécurité, la compétitivité, la cohésion et l'autonomie de l'Europe. Elles relèvent donc d'une logique intégrée ou fortement coordonnée selon les cas.

Il peut s'agir :

- des réseaux énergétiques européens ;
- des interconnexions électriques et gazières ;
- des grandes infrastructures ferroviaires et portuaires ;
- des corridors logistiques stratégiques ;
- des infrastructures numériques critiques ;
- des centres de données souverains ;
- des capacités spatiales européennes ;
- des réseaux de communication sécurisés ;
- des infrastructures de défense et de mobilité militaire.

L'intégration est justifiée lorsque ces infrastructures constituent des biens stratégiques européens. Un État seul peut construire une ligne ferroviaire, un port ou un réseau numérique ; mais la cohérence de l'ensemble suppose une planification européenne. Les infrastructures stratégiques doivent être pensées à l'échelle du continent, non comme une addition de projets nationaux.

Cette politique doit cependant rester attentive aux territoires. Les grandes infrastructures européennes ne doivent pas seulement relier les centres économiques dominants. Elles doivent aussi intégrer les périphéries, les régions maritimes, les territoires frontaliers, les régions industrielles fragilisées et les espaces ruraux. Pour la Bretagne, cela signifie que les infrastructures européennes doivent tenir compte de la péninsularité, des ports atlantiques, des liaisons ferroviaires, de l'énergie marine, des câbles numériques et des connexions avec l'Irlande, le Royaume-Uni et l'arc atlantique.

Une politique intégrée des infrastructures stratégiques devrait donc combiner puissance européenne et cohésion territoriale.

10.6 Protection des frontières extérieures

La protection des frontières extérieures constitue une fonction naturellement européenne, dès lors que l'espace de circulation interne est largement commun. Si les frontières intérieures sont ouvertes ou allégées, la gestion des frontières extérieures devient une responsabilité collective.

Cette politique ne doit pas être réduite à une logique sécuritaire. Elle touche à plusieurs enjeux : contrôle des entrées, droit d'asile, migrations, lutte contre les trafics, sécurité, coopération avec les pays voisins, sauvetage en mer, respect des droits fondamentaux et solidarité entre États membres.

Une politique intégrée des frontières extérieures devrait reposer sur :

- une agence européenne réellement contrôlée démocratiquement ;
- des moyens communs ;
- des règles claires d’asile et de migration ;
- une répartition équitable des responsabilités entre États membres ;
- un contrôle juridictionnel et parlementaire ;
- une coopération extérieure avec les pays d’origine et de transit ;
- une protection effective des droits fondamentaux.

L’intégration est justifiée parce qu’un défaut de contrôle ou de solidarité dans un État affecte tous les autres. Mais cette intégration doit être politiquement assumée. Les citoyens doivent savoir quelles règles l’Europe applique, qui en est responsable, quels droits sont garantis et quels moyens sont mobilisés.

La protection des frontières extérieures doit donc être une politique européenne, mais une politique européenne contrôlée, équilibrée et conforme aux principes démocratiques.

10.7 Cybersécurité et souveraineté numérique critique

Le numérique est un domaine où l’Europe a souvent commencé par la régulation. Elle a produit des règles importantes sur les données, les plateformes, les marchés numériques ou l’intelligence artificielle. Mais la souveraineté numérique ne peut pas se limiter à réglementer les acteurs dominants. Elle suppose aussi de construire des capacités européennes.

La cybersécurité critique relève clairement d’une logique intégrée. Les cyberattaques ne respectent pas les frontières. Elles peuvent viser les hôpitaux, les administrations, les réseaux énergétiques, les infrastructures de transport, les entreprises stratégiques, les élections, les systèmes bancaires ou les capacités militaires. Une réponse dispersée serait insuffisante.

Une politique intégrée pourrait comprendre :

- une cyberdéfense européenne ;
- une capacité commune de détection et de réaction ;
- des normes de sécurité pour les infrastructures critiques ;
- une industrie européenne de cybersécurité ;
- des formations communes ;
- un partage sécurisé du renseignement ;
- des capacités de riposte graduée ;
- une protection des données stratégiques.

La souveraineté numérique critique concerne aussi les infrastructures de cloud, les semi-conducteurs, les systèmes d’exploitation stratégiques, les logiciels critiques, l’intelligence artificielle, les câbles sous-marins, les satellites et les données industrielles. Dans ces domaines, l’Europe ne peut pas seulement dépendre d’acteurs extérieurs.

Cela ne signifie pas que tout le numérique doit être intégré au niveau européen. Les usages locaux, les services publics numériques, les applications territoriales, l’innovation régionale

ou la formation peuvent relever de la coordination ou de la concertation. Mais les couches critiques de souveraineté doivent être traitées comme des fonctions stratégiques européennes.

10.8 Les conditions démocratiques de l'intégration

Les politiques intégrées ne peuvent être acceptées que si elles respectent des conditions démocratiques exigeantes. Plus une politique est intégrée, plus elle doit être contrôlée.

Ces conditions sont les suivantes.

D'abord, le transfert de compétence doit être explicite. Les citoyens et les États doivent savoir qu'un domaine devient européen.

Ensuite, l'autorité responsable doit être identifiable. Un gouvernement européen doit conduire la politique intégrée, sous le contrôle du Parlement européen.

Ensuite encore, les moyens doivent être cohérents avec les ambitions. Une défense européenne sans budget, une diplomatie européenne sans mandat, une souveraineté numérique sans investissements ou une politique commerciale sans stratégie industrielle seraient des intégrations incomplètes.

Enfin, l'évaluation doit être régulière. Les politiques intégrées doivent être contrôlées non seulement juridiquement, mais politiquement et budgétairement. Elles doivent pouvoir être corrigées.

L'intégration n'est donc pas une formule magique. Elle est exigeante. Elle doit être limitée aux fonctions où elle est vraiment nécessaire, mais elle doit être pleinement assumée lorsqu'elle est choisie.

Conclusion de la section

Les politiques intégrées sont celles où l'Union européenne doit agir comme une puissance commune. Elles concernent principalement les domaines où la fragmentation nationale produit de l'impuissance : diplomatie, défense, monnaie pour la zone euro, commerce extérieur, grandes infrastructures stratégiques, frontières extérieures, cybersécurité et souveraineté numérique critique.

Mais l'intégration ne doit pas être confondue avec la centralisation généralisée. Elle doit être ciblée, démocratique, responsable et contrôlée. Une Union refondée ne doit pas tout intégrer ; elle doit intégrer ce qui exige réellement une puissance commune.

Le réenchèvement européen passera par cette clarté : lorsque l'Europe doit être forte, elle doit l'être pleinement ; lorsqu'elle ne doit pas l'être, elle doit respecter les États et les territoires. C'est cette distinction qui peut rendre l'action européenne à la fois plus efficace et plus légitime.

11. Les politiques coordonnées

Les politiques coordonnées occupent une place centrale dans une Union européenne refondée. Elles correspondent aux domaines où l'Union ne doit pas nécessairement se substituer aux États, mais où l'action purement nationale est insuffisante. Elles sont donc l'espace principal d'une Europe subsidiaire : une Europe qui organise, rapproche, soutient, oriente et évalue, sans tout centraliser.

La coordination est particulièrement adaptée aux politiques qui touchent directement les économies nationales, les structures sociales, les territoires, les filières productives et les

services publics. Dans ces domaines, les États conservent une légitimité forte, mais ils ne peuvent pas agir efficacement sans cadre commun. Le marché intérieur, les chaînes de valeur, les interdépendances énergétiques, les contraintes environnementales, les crises sanitaires, les infrastructures, la recherche ou les transitions industrielles dépassent les frontières.

Une politique coordonnée doit donc répondre à une exigence d'équilibre : assez européenne pour éviter la dispersion, mais assez souple pour respecter les réalités nationales et territoriales.

11.1 Industrie

L'industrie européenne devrait relever d'une coordination forte. L'Union européenne ne peut pas se contenter d'être un marché régulé ; elle doit redevenir un espace productif capable de concevoir, fabriquer, transformer et exporter. La désindustrialisation de plusieurs régions européennes, la dépendance à des chaînes d'approvisionnement extérieures et la concurrence de puissances industrielles fortement soutenues par leurs États imposent une réponse commune.

La politique industrielle ne doit pourtant pas devenir entièrement centralisée. Les États membres disposent d'histoires industrielles différentes, de spécialisations propres, de systèmes de formation, de fiscalité, de recherche et d'aménagement du territoire distincts. Les régions industrielles ont aussi leurs propres écosystèmes.

La coordination européenne devrait donc viser plusieurs objectifs :

- identifier les secteurs stratégiques ;
- soutenir les chaînes de valeur européennes ;
- coordonner les aides publiques sans empêcher les investissements utiles ;
- articuler concurrence, industrie et souveraineté ;
- favoriser les projets industriels transnationaux ;
- soutenir la formation et les compétences ;
- relier politique commerciale et politique productive.

L'Europe doit cesser d'opposer marché intérieur et politique industrielle. Un marché sans stratégie productive expose les entreprises européennes à des concurrents mieux soutenus. Une politique industrielle sans cadre européen risque au contraire de favoriser les grands États au détriment des plus petits. La coordination permettrait de concilier les deux exigences.

11.2 Énergie

L'énergie est un domaine typique de coordination renforcée. Les États membres ont des choix énergétiques très différents : nucléaire, gaz, charbon, hydroélectricité, éolien, solaire, biomasse, interconnexions, importations, stockage. Ces choix relèvent en partie de traditions nationales, de contraintes géographiques et de décisions politiques propres.

Pourtant, l'énergie est devenue un enjeu européen majeur. Les prix, les réseaux, les approvisionnements, les interconnexions, la sécurité énergétique et la transition climatique lient les États entre eux. Une crise énergétique dans un pays peut affecter tout le continent.

La coordination européenne devrait donc porter sur :

- la sécurité d'approvisionnement ;

- les interconnexions électriques et gazières ;
- les capacités de stockage ;
- les achats communs lorsque cela est utile ;
- la planification des infrastructures ;
- les objectifs de décarbonation ;
- le soutien aux technologies bas-carbone ;
- la protection des consommateurs et des entreprises exposées aux prix élevés.

Cette coordination ne devrait pas imposer un modèle énergétique unique. Certains États choisiront le nucléaire, d'autres privilégieront les renouvelables, d'autres devront organiser une sortie progressive du charbon ou du gaz. L'Union doit fixer des objectifs communs de sécurité, d'autonomie et de décarbonation, mais elle doit laisser aux États et aux territoires les moyens adaptés.

Pour la Bretagne, cette politique coordonnée est directement pertinente : réseaux électriques, énergies marines renouvelables, production locale, interconnexions, sobriété, sécurité d'approvisionnement et acceptabilité territoriale des infrastructures.

11.3 Agriculture

L'agriculture est historiquement une politique européenne majeure, mais elle devrait être repensée comme une politique coordonnée, articulant souveraineté alimentaire, revenus agricoles, transition écologique, qualité sanitaire, compétitivité et aménagement du territoire.

L'agriculture ne peut pas être traitée seulement comme un secteur économique. Elle concerne l'alimentation, les paysages, les sols, l'eau, la biodiversité, les emplois ruraux, les filières agroalimentaires, les traditions productives et la sécurité collective. Elle est donc à la fois économique, sociale, environnementale et territoriale.

Une coordination européenne rénovée devrait viser :

- la souveraineté alimentaire européenne ;
- la stabilité des revenus agricoles ;
- la transition écologique réaliste des exploitations ;
- la réciprocité des normes dans les échanges commerciaux ;
- la transmission des exploitations ;
- la simplification administrative ;
- la différenciation territoriale des modèles agricoles ;
- la protection des filières stratégiques.

La politique agricole commune ne peut pas être seulement une politique de subventions et de conformité. Elle doit redevenir une stratégie alimentaire et territoriale. L'Union fixe le cadre, les objectifs et une partie des moyens ; les États et les régions adaptent les instruments aux réalités de leurs filières.

La Bretagne illustre fortement cette nécessité. Ses filières agricoles et agroalimentaires doivent concilier productivité, emploi, qualité de l'eau, exigences environnementales,

concurrence internationale et attentes sociétales. Une coordination européenne pertinente devrait aider à résoudre ces contradictions, non les aggraver.

11.4 Pêche

La pêche relève également d'une coordination européenne forte. Les ressources halieutiques ne s'arrêtent pas aux frontières nationales. Les zones de pêche, les quotas, les accords internationaux, les relations avec les pays voisins, la protection des milieux marins et la viabilité des ports exigent une action commune.

Mais la pêche est aussi profondément territoriale. Les flottilles, les ports, les criées, les métiers, les traditions maritimes et les filières de transformation varient fortement d'un territoire à l'autre. Une politique uniforme peut produire des effets très différents selon les régions.

Une politique européenne coordonnée de la pêche devrait donc poursuivre plusieurs objectifs :

- protéger durablement les ressources ;
- maintenir des communautés maritimes vivantes ;
- adapter les quotas aux réalités scientifiques et économiques ;
- soutenir le renouvellement des navires et des générations ;
- organiser les relations avec le Royaume-Uni et les pays tiers ;
- accompagner la transition énergétique des flottilles ;
- valoriser les produits de la mer européens ;
- intégrer les ports dans une stratégie maritime plus large.

Pour la Bretagne, la pêche n'est pas une question secondaire. Elle touche à l'économie côtière, à l'identité maritime, aux ports, à l'alimentation, au tourisme, à la transformation industrielle et à l'équilibre des territoires littoraux. Une coordination européenne réussie devrait associer fortement les acteurs maritimes et les régions concernées.

11.5 Numérique

Le numérique ne doit pas être réduit à la régulation des grandes plateformes. Une politique européenne coordonnée devrait aussi viser la production numérique : logiciels, données industrielles, cloud, cybersécurité appliquée, intelligence artificielle, services publics numériques, infrastructures, formation et innovation.

Certaines couches critiques du numérique relèvent de l'intégration, notamment la cybersécurité stratégique ou les infrastructures souveraines essentielles. Mais une grande partie du numérique relève de la coordination : il faut organiser des écosystèmes européens, soutenir les entreprises, relier recherche et industrie, favoriser les standards ouverts, protéger les données sensibles et développer les compétences.

La coordination numérique devrait viser :

- le développement de clouds européens ou interopérables ;
- la maîtrise des données industrielles et publiques ;
- le soutien aux logiciels libres et aux solutions européennes ;

- la formation aux compétences numériques ;
- la cybersécurité des PME et des collectivités ;
- l'intelligence artificielle appliquée aux secteurs productifs ;
- la numérisation des services publics ;
- la réduction des dépendances aux plateformes dominantes.

Pour les territoires, cette politique est décisive. La Bretagne pourrait développer des pôles de cybersécurité, de données maritimes, d'intelligence artificielle appliquée à l'agriculture, à la pêche, à l'énergie ou aux transports. Mais cela suppose une Europe qui ne se contente pas d'encadrer le numérique : elle doit aider à produire, expérimenter et diffuser.

11.6 Transports

Les transports appellent une coordination européenne évidente. Les réseaux ferroviaires, routiers, portuaires, aéroportuaires, fluviaux et maritimes structurent le marché intérieur, les échanges commerciaux, la cohésion territoriale et la transition écologique.

Mais les besoins varient fortement selon les territoires. Les grandes métropoles continentales, les régions frontalières, les îles, les péninsules, les ports atlantiques, les zones rurales ou les régions industrielles n'ont pas les mêmes priorités.

Une politique coordonnée des transports devrait viser :

- la cohérence des grands réseaux européens ;
- l'interopérabilité ferroviaire ;
- le développement du fret ;
- la modernisation des ports ;
- la décarbonation des mobilités ;
- les connexions entre régions périphériques et centres européens ;
- la mobilité militaire lorsque la sécurité l'exige ;
- l'articulation entre transports locaux, nationaux et européens.

La Bretagne montre la nécessité d'une telle approche. Sa position péninsulaire impose de penser le désenclavement, les ports, les liaisons ferroviaires, les connexions avec l'Irlande et le Royaume-Uni, l'arc atlantique, le fret agricole et agroalimentaire, ainsi que l'accès aux grands marchés européens.

Une Europe coordonnée ne doit pas seulement fluidifier les grands corridors centraux ; elle doit aussi corriger les déséquilibres géographiques.

11.7 Environnement

L'environnement relève d'une coordination forte, car les enjeux écologiques dépassent les frontières : climat, biodiversité, eau, air, sols, océans, déchets, pollutions, espèces migratoires. Aucun État ne peut agir seul efficacement sur ces sujets.

Mais l'environnement ne peut pas être traité uniquement par objectifs abstraits ou contraintes uniformes. Les territoires n'ont pas les mêmes milieux, les mêmes activités, les mêmes contraintes économiques ni les mêmes capacités d'adaptation. Une norme environnementale peut être nécessaire, mais elle doit être proportionnée, territorialisée et accompagnée.

Une politique environnementale coordonnée devrait viser :

- des objectifs européens clairs ;
- une différenciation selon les territoires et les secteurs ;
- une évaluation des coûts de transition ;
- un accompagnement des acteurs économiques ;
- une cohérence avec l'agriculture, l'industrie, l'énergie et les transports ;
- une protection des ressources naturelles ;
- une mesure régulière des résultats ;
- une lutte contre les concurrences extérieures déloyales liées aux normes environnementales.

La transition écologique ne doit pas apparaître comme une punition européenne. Elle doit être organisée comme une transformation collective, soutenue financièrement, techniquement et politiquement. Sans cela, elle alimentera le rejet, même lorsqu'elle est nécessaire.

11.8 Santé publique

La santé reste principalement organisée par les États membres. Les systèmes hospitaliers, les assurances maladie, les professions de santé, les politiques de prévention et l'organisation territoriale des soins relèvent largement des cadres nationaux. Mais les crises récentes ont montré qu'une coordination européenne est indispensable.

La santé publique européenne devrait porter sur :

- la préparation aux pandémies ;
- les achats communs de certains produits stratégiques ;
- les stocks de médicaments et équipements critiques ;
- la recherche biomédicale ;
- la surveillance épidémiologique ;
- la sécurité sanitaire ;
- la lutte contre les pénuries ;
- les coopérations hospitalières transfrontalières ;
- la production européenne de médicaments essentiels.

La coordination sanitaire ne doit pas devenir une centralisation complète des systèmes de santé. Elle doit renforcer leur résilience. L'Union peut aider à anticiper, mutualiser, produire, alerter et coordonner, mais les États doivent conserver la responsabilité de l'organisation des soins.

Une telle politique serait plus acceptable si les responsabilités étaient clairement définies. Les citoyens doivent savoir ce qui relève de l'Union, ce qui relève de l'État, et ce qui relève des autorités régionales ou locales de santé.

11.9 Recherche et innovation

La recherche et l'innovation sont des domaines où la coordination européenne peut produire une valeur considérable. Les chercheurs, universités, entreprises, laboratoires et centres technologiques bénéficient de coopérations transnationales. L'échelle européenne permet de financer de grands programmes, de mutualiser les compétences et de soutenir des projets que les États isolés ne pourraient pas porter seuls.

La coordination devrait viser :

- les grands programmes de recherche européens ;
- les technologies stratégiques ;
- les coopérations entre universités ;
- les liens entre recherche publique et industrie ;
- les infrastructures scientifiques communes ;
- la mobilité des chercheurs ;
- la simplification des financements ;
- la valorisation industrielle des découvertes.

L'Europe ne doit pas seulement financer la recherche ; elle doit mieux transformer la recherche en capacités productives, industrielles, médicales, énergétiques, numériques ou environnementales. Trop souvent, l'Europe produit de l'excellence scientifique sans réussir à faire émerger les entreprises ou filières correspondantes.

La coordination entre recherche, industrie, formation et territoires serait donc essentielle.

11.10 Cohésion territoriale

La cohésion territoriale est l'un des domaines où l'Europe peut être la plus concrète. Les fonds européens ont soutenu de nombreux projets locaux, régionaux, ruraux, urbains, transfrontaliers et industriels. Cette politique montre que l'Union peut agir directement dans les territoires.

Mais elle doit être repensée pour éviter une logique trop administrative. Les territoires ne doivent pas seulement répondre à des appels à projets ou gérer des dossiers complexes. Ils doivent participer à la définition des priorités.

Une politique coordonnée de cohésion territoriale devrait viser :

- la réduction des écarts entre régions ;
- le soutien aux territoires périphériques ;
- la revitalisation industrielle ;
- les infrastructures essentielles ;
- la formation et les compétences ;
- les transitions écologiques et numériques ;
- les coopérations interrégionales ;
- l'évaluation territoriale des politiques européennes.

La cohésion ne doit pas être seulement compensatrice. Elle doit être stratégique. Une région périphérique, maritime ou industrielle ne doit pas être seulement aidée parce qu'elle est fragile ; elle doit être intégrée comme acteur de la puissance européenne.

11.11 Les conditions d'une bonne coordination

Pour que les politiques coordonnées fonctionnent, plusieurs conditions doivent être réunies.

D'abord, les objectifs doivent être clairs. Une politique coordonnée ne peut pas accumuler des finalités contradictoires sans hiérarchie.

Ensuite, les responsabilités doivent être réparties. L'Union fixe le cadre, les États adaptent, les territoires mettent en œuvre ou expérimentent, selon les domaines.

Ensuite encore, les moyens doivent être cohérents. Une transition demandée sans financement, sans calendrier réaliste ou sans accompagnement technique devient une contrainte mal acceptée.

La coordination doit aussi être évaluée. Les effets concrets doivent être mesurés : sur les entreprises, les agriculteurs, les pêcheurs, les collectivités, les consommateurs, les travailleurs, les territoires et l'environnement.

Enfin, la coordination doit être démocratiquement contrôlée. Le Parlement européen, le Sénat des États, les parlements nationaux et les assemblées régionales doivent pouvoir suivre et discuter les résultats.

Conclusion de la section

Les politiques coordonnées constituent probablement le cœur pratique d'une Union européenne refondée. Elles permettent d'agir ensemble sans tout centraliser. Elles répondent aux interdépendances économiques, sociales, environnementales et territoriales, tout en respectant les États et les régions.

Industrie, énergie, agriculture, pêche, numérique productif, transports, environnement, santé, recherche et cohésion territoriale ne peuvent plus être traités uniquement à l'échelle nationale. Mais ils ne doivent pas non plus être absorbés dans une centralisation européenne uniforme.

La coordination est donc l'art politique de l'équilibre : unir sans effacer, orienter sans imposer partout, soutenir sans administrer excessivement, évaluer sans déresponsabiliser. Une Europe réenchantée sera en grande partie une Europe capable de mieux coordonner.

12. Les politiques concertées

Les politiques concertées constituent le troisième mode d'action d'une Union européenne refondée. Elles correspondent aux domaines où l'Union ne doit ni intégrer, ni coordonner fortement, mais plutôt **faciliter, mettre en relation, soutenir, comparer, encourager et valoriser**.

La concertation est essentielle parce que l'Europe ne peut pas être seulement un pouvoir qui décide, réglemente ou finance. Elle doit aussi être un espace de circulation des idées, des expériences, des cultures, des pratiques démocratiques et des coopérations territoriales. Dans certains domaines, la valeur ajoutée européenne ne vient pas de l'uniformisation, mais de la mise en relation des diversités.

Une politique concertée repose donc sur une idée simple : **l'Union aide les acteurs à coopérer sans leur imposer un modèle unique**. Elle peut proposer des cadres, créer des

programmes, financer des projets, diffuser des bonnes pratiques, organiser des réseaux ou soutenir des expérimentations. Mais elle ne doit pas transformer progressivement l'incitation en contrainte.

12.1 Éducation

L'éducation relève d'abord des États, des collectivités et des traditions nationales. Les systèmes scolaires européens sont profondément différents : programmes, organisation des cycles, formation des enseignants, place de l'apprentissage, méthodes pédagogiques, examens, rapports entre école publique et école privée, rôle des régions ou des communes. Il serait donc dangereux de vouloir uniformiser l'éducation européenne.

Pour autant, l'Union peut jouer un rôle utile de concertation. Elle peut favoriser la mobilité des étudiants, des enseignants, des apprentis et des chercheurs. Elle peut soutenir les échanges entre établissements, les partenariats universitaires, les formations communes, les comparaisons de résultats, les programmes linguistiques et les coopérations professionnelles.

L'objectif ne serait pas de créer un système éducatif européen unique, mais d'aider les systèmes nationaux et régionaux à apprendre les uns des autres. Les politiques concertées en matière d'éducation pourraient porter sur :

- les échanges d'étudiants, d'apprentis et d'enseignants ;
- les comparaisons de méthodes et de résultats ;
- les coopérations universitaires ;
- la formation professionnelle européenne ;
- la reconnaissance mutuelle de certaines qualifications ;
- les projets pédagogiques transnationaux ;
- les formations liées aux grandes transitions : numérique, énergie, industrie, environnement.

L'Europe peut donc enrichir les systèmes éducatifs sans les absorber.

12.2 Culture

La culture relève par nature de la diversité. Une Union européenne qui prétendrait uniformiser les cultures européennes détruirait ce qu'elle devrait protéger. La richesse culturelle de l'Europe vient précisément de ses langues, de ses histoires, de ses littératures, de ses musiques, de ses patrimoines, de ses traditions locales et de ses créations contemporaines.

La politique culturelle européenne doit donc être concertée. Elle doit soutenir les échanges, les traductions, les coproductions, les festivals, les résidences artistiques, les coopérations entre musées, théâtres, bibliothèques, universités, collectivités et associations. Elle peut aussi protéger le patrimoine européen, favoriser la circulation des œuvres et soutenir les industries culturelles face aux grandes plateformes mondiales.

Mais elle ne doit pas devenir une politique culturelle centralisée. L'Union ne doit pas définir une culture européenne officielle. Elle doit plutôt faire apparaître l'Europe comme une **communauté de cultures en relation**.

Pour la Bretagne, cette approche est importante. La culture bretonne ne doit pas être dissoute dans une identité européenne abstraite ; elle peut au contraire trouver dans l'Europe un espace

de dialogue avec d'autres cultures régionales, maritimes, celtiques, atlantiques ou minoritaires.

12.3 Langues régionales et minoritaires

Les langues régionales et minoritaires relèvent également d'une logique de concertation. Elles touchent à l'histoire, à la mémoire, à l'identité, à l'éducation, à la transmission familiale, aux politiques culturelles et aux équilibres nationaux. L'Union européenne ne peut pas imposer de manière uniforme une politique linguistique à tous les États.

Elle peut toutefois jouer un rôle de protection, de valorisation et de mise en réseau. Elle peut soutenir les projets de traduction, d'enseignement, de numérisation, de médias, de recherche linguistique, de coopération entre territoires et de transmission culturelle. Elle peut aussi encourager les États à respecter leurs propres engagements en matière de diversité linguistique.

Une politique concertée pourrait aider les langues régionales à entrer dans l'ère numérique : corpus linguistiques, outils de traduction, ressources éducatives, reconnaissance vocale, applications, archives sonores, plateformes culturelles. Cela serait particulièrement utile pour des langues comme le breton, mais aussi pour de nombreuses autres langues européennes minoritaires.

L'enjeu n'est pas de substituer l'Union aux États, mais de faire de l'Europe un espace où la diversité linguistique est considérée comme une richesse, non comme une anomalie.

12.4 Organisation territoriale

L'organisation territoriale relève principalement des États. Chaque pays possède sa propre histoire administrative : États centralisés, fédérations, régions autonomes, communes puissantes, provinces, Länder, communautés autonomes, comtés, départements. L'Union européenne ne doit pas imposer un modèle territorial unique.

Mais elle peut favoriser la concertation entre territoires. Les régions, villes, métropoles, espaces ruraux, littoraux, îles, massifs et zones frontalières peuvent apprendre les uns des autres. L'Europe peut soutenir les coopérations interrégionales, les réseaux de villes, les échanges d'expériences sur l'aménagement, la démocratie locale, les services publics, la transition écologique ou le développement économique.

Cette concertation territoriale pourrait devenir l'un des leviers du réenchantement européen. Elle montrerait que l'Europe n'est pas seulement une structure verticale, mais aussi un espace horizontal de coopération entre territoires.

Pour la Bretagne, cela ouvre des perspectives : coopérations atlantiques, relations avec l'Irlande, le Pays de Galles, l'Écosse, la Galice, les régions maritimes françaises et européennes, réseaux de ports, territoires agricoles, régions linguistiques ou espaces engagés dans les énergies marines.

12.5 Certaines politiques sociales

Les politiques sociales relèvent largement des États, car elles sont liées aux systèmes nationaux de protection sociale, de droit du travail, de retraite, de santé, de fiscalité et de solidarité. Une harmonisation sociale complète serait difficile et probablement contestée, tant les modèles sont différents.

Cependant, une concertation européenne peut être utile. Elle peut permettre de comparer les systèmes, de lutter contre certaines formes de dumping social, de soutenir l'emploi des jeunes,

la formation, l'insertion professionnelle, l'égalité entre femmes et hommes, les conditions de travail ou l'adaptation aux transformations économiques.

Dans certains domaines liés au marché intérieur, une coordination minimale peut être nécessaire. Mais beaucoup d'actions sociales devraient relever de la concertation : échanges de pratiques, programmes pilotes, expérimentations territoriales, comparaisons, fonds de soutien et coopérations entre administrations ou acteurs sociaux.

L'objectif serait de construire une Europe attentive aux conditions sociales sans effacer les modèles nationaux. La concertation permettrait de faire progresser certains droits par comparaison et émulation, plutôt que par uniformisation forcée.

12.6 Coopérations interrégionales

Les coopérations interrégionales sont l'un des domaines les plus naturels des politiques concertées. Elles permettent à des territoires partageant des problématiques communes de travailler ensemble sans passer nécessairement par une intégration institutionnelle lourde.

Ces coopérations peuvent concerner :

- les régions maritimes ;
- les régions agricoles ;
- les régions frontalières ;
- les territoires industriels ;
- les régions périphériques ;
- les villes moyennes ;
- les espaces celtiques, alpins, méditerranéens, atlantiques ou baltiques ;
- les territoires engagés dans des transitions énergétiques ou numériques comparables.

L'Union européenne peut soutenir ces coopérations par des programmes, des financements, des plateformes communes, des réseaux techniques et des rencontres politiques. Mais elle doit laisser les territoires définir leurs priorités.

Pour la Bretagne, les coopérations interrégionales peuvent être particulièrement fécondes : arc atlantique, coopération avec l'Irlande, les régions celtiques, les façades maritimes, les territoires de pêche, les régions agroalimentaires, les ports et les espaces engagés dans les énergies marines.

La concertation interrégionale permet de construire une Europe vécue par les territoires, et non seulement administrée depuis les institutions centrales.

12.7 Expérimentations locales

Une Union européenne refondée devrait aussi valoriser les expérimentations locales. Les territoires sont souvent les lieux où les problèmes apparaissent concrètement et où les solutions peuvent être testées. Une commune, une région, un bassin d'emploi, un port ou une filière économique peut expérimenter une politique avant qu'elle ne soit généralisée, adaptée ou abandonnée.

L'Union pourrait soutenir des expérimentations dans des domaines comme :

- transition énergétique locale ;

- circuits alimentaires ;
- mobilité rurale ou littorale ;
- services publics numériques ;
- réindustrialisation territoriale ;
- protection des littoraux ;
- formation professionnelle ;
- économie circulaire ;
- démocratie participative ;
- adaptation climatique ;
- revitalisation des centres-bourgs ou petites villes.

La concertation européenne permettrait de comparer ces expérimentations, de diffuser celles qui fonctionnent, et d'éviter que chaque territoire recommence seul les mêmes essais. L'Europe deviendrait un espace d'apprentissage collectif.

Cette approche est particulièrement importante parce qu'elle inverse la logique technocratique. Au lieu de concevoir une norme générale puis de l'appliquer partout, on observe les initiatives locales, on les évalue, puis on les met en réseau. C'est une Europe ascendante plutôt que descendante.

12.8 Les conditions d'une bonne concertation

Pour être utile, la concertation doit respecter plusieurs conditions.

D'abord, elle doit être volontaire. Les acteurs doivent pouvoir participer parce qu'ils y voient un intérêt, non parce qu'ils y sont indirectement contraints.

Ensuite, elle doit être souple. Les programmes européens de concertation ne doivent pas être alourdis par des procédures disproportionnées. Une coopération entre territoires ou associations ne doit pas exiger une bureaucratie telle que seuls les grands acteurs administratifs puissent y accéder.

Ensuite encore, elle doit être évaluée qualitativement. Toutes les politiques ne se mesurent pas seulement en indicateurs quantitatifs. Les effets culturels, linguistiques, éducatifs ou territoriaux doivent être appréciés avec des critères adaptés.

Enfin, elle doit respecter la diversité. La concertation ne doit pas devenir une première étape vers l'uniformisation. Elle doit être un mode d'action autonome et assumé.

12.9 La concertation comme Europe de la confiance

Les politiques concertées ont une valeur politique particulière : elles peuvent recréer de la confiance. Elles montrent une Europe moins verticale, moins normative, moins administrative. Elles donnent à voir une Europe qui relie plutôt qu'elle n'impose.

Cette Europe de la concertation peut toucher directement les citoyens : échanges scolaires, projets culturels, coopérations associatives, jumelages, réseaux de villes, programmes universitaires, projets linguistiques, expérimentations locales, partenariats entre régions. Elle rend l'Europe concrète, non pas à travers une contrainte, mais à travers une relation.

Le réenchâtement européen a besoin de cette dimension. Une Union seulement stratégique, industrielle ou institutionnelle resterait nécessaire mais froide. Une Union concertée peut redevenir familière, proche et appropriable.

Conclusion de la section

Les politiques concertées sont indispensables à une Union européenne refondée. Elles permettent à l'Europe d'agir sans centraliser, de soutenir sans uniformiser, de relier sans absorber. Elles conviennent aux domaines où la diversité est une richesse : éducation, culture, langues régionales, organisation territoriale, certaines politiques sociales, coopérations interrégionales et expérimentations locales.

Elles sont particulièrement importantes pour les territoires. Pour la Bretagne, elles ouvrent un espace de coopération avec d'autres régions maritimes, atlantiques, celtiques, agricoles, numériques ou culturelles. Elles permettent de faire de l'Union européenne non seulement un cadre juridique ou économique, mais un espace vivant de relations.

Une Europe réenchâtée ne sera donc pas seulement une Europe qui intègre mieux ou coordonne mieux. Elle sera aussi une Europe qui concerte mieux : une Europe capable de faire travailler ensemble ses citoyens, ses États et ses territoires sans les réduire à un modèle unique.

13. La Bretagne dans une Union refondée

La Bretagne n'est pas la finalité exclusive de cette réflexion, mais elle en constitue un point d'ancrage essentiel. Elle permet de vérifier concrètement ce que pourrait signifier une Union européenne refondée, démocratique, lisible, subsidiaire et positive. Une construction institutionnelle européenne ne vaut pas seulement par sa cohérence théorique ; elle doit pouvoir produire des effets compréhensibles et utiles dans les territoires.

La Bretagne est un bon révélateur parce qu'elle concentre plusieurs dimensions européennes majeures : agriculture, pêche, mer, énergie, environnement, industrie agroalimentaire, numérique, transports, culture, langues et coopération interrégionale. Elle est à la fois périphérique par sa position péninsulaire, ouverte par sa façade maritime, enracinée par son identité culturelle, et directement exposée aux politiques européennes.

Dans une Union refondée, la Bretagne ne devrait pas être considérée comme une simple bénéficiaire de fonds européens ou comme un territoire soumis à des normes communes. Elle devrait être reconnue comme un territoire européen actif, capable de contribuer à la définition, à l'expérimentation et à l'évaluation des politiques publiques européennes.

13.1 Une région maritime

La Bretagne est d'abord une région maritime. Sa géographie, son économie, son histoire et son imaginaire collectif sont liés à la mer. Cette réalité devrait lui donner une place importante dans une Union européenne qui redécouvre la dimension stratégique des espaces maritimes.

La mer n'est pas seulement un espace de pêche. Elle concerne les ports, le commerce, la sécurité, les câbles sous-marins, les énergies marines, la biodiversité, la défense, la recherche océanographique, le tourisme, la construction navale, les liaisons avec les îles, les coopérations atlantiques et les relations avec le Royaume-Uni, l'Irlande et les autres façades européennes.

Dans une Union refondée, la politique maritime européenne devrait être à la fois intégrée, coordonnée et concertée selon les domaines. La sécurité maritime, les infrastructures stratégiques, les câbles sous-marins ou certaines dimensions de défense relèvent d'une approche intégrée ou fortement coordonnée. La pêche, les ports, les énergies marines et la protection des ressources appellent une coordination européenne avec adaptation territoriale. Les coopérations culturelles, scientifiques ou interrégionales entre façades maritimes relèvent davantage de la concertation.

La Bretagne pourrait donc devenir un territoire pilote pour une politique maritime européenne plus cohérente. Elle pourrait contribuer à articuler pêche, ports, énergies marines, environnement, recherche, sécurité maritime et coopération atlantique.

13.2 Une région agricole et agroalimentaire

La Bretagne est aussi une grande région agricole et agroalimentaire. Elle est directement concernée par la politique agricole commune, les normes sanitaires et environnementales, les accords commerciaux, les exigences de transition écologique, les revenus agricoles, la transmission des exploitations et la compétitivité des filières.

Dans une Union refondée, l'agriculture ne devrait pas être traitée seulement comme un secteur à réglementer ou à subventionner. Elle devrait être pensée comme une fonction stratégique : nourrir les populations, préserver les sols, maintenir les territoires ruraux, garantir la qualité alimentaire, assurer des revenus décents aux producteurs et organiser une transition écologique réaliste.

Pour la Bretagne, cela suppose une politique européenne capable de tenir ensemble plusieurs objectifs : souveraineté alimentaire, viabilité économique des exploitations, amélioration environnementale, qualité de l'eau, modernisation des filières, concurrence équitable et réciprocité dans les échanges internationaux.

La Bretagne pourrait contribuer à une refondation de la politique agricole européenne en montrant que la transition ne peut pas être décrétée uniquement par normes. Elle doit être organisée avec les producteurs, les coopératives, les transformateurs, les collectivités, les consommateurs et les chercheurs. Une Europe subsidiaire devrait fixer le cadre et les objectifs, mais permettre aux territoires agricoles d'adapter les trajectoires.

13.3 Une région de pêche et de ports

La pêche bretonne illustre l'importance d'une coordination européenne bien conçue. Les ressources halieutiques sont communes ou partagées ; les zones de pêche dépassent les frontières ; les accords avec le Royaume-Uni ou d'autres pays tiers ont des effets directs sur les flottilles ; les ports dépendent des choix européens en matière de quotas, d'environnement, de transition énergétique et de commerce.

Une Union refondée devrait éviter deux erreurs : gérer la pêche uniquement depuis une logique biologique abstraite, ou la réduire à une défense sectorielle sans prise en compte de la durabilité des ressources. Une bonne politique européenne de la pêche doit articuler science, économie maritime, renouvellement des générations, viabilité des ports, protection des écosystèmes, transformation locale et souveraineté alimentaire.

La Bretagne pourrait y jouer un rôle actif. Ses ports, ses criées, ses filières de transformation, ses compétences maritimes et ses acteurs professionnels peuvent contribuer à une politique européenne plus territorialisée. L'enjeu n'est pas de demander une exception bretonne permanente, mais de faire reconnaître que les politiques maritimes doivent être conçues avec les territoires qui vivent directement de la mer.

13.4 Une région énergétique

La Bretagne peut également occuper une place importante dans la transition énergétique européenne. Sa situation péninsulaire, ses besoins d’approvisionnement, son potentiel en énergies marines, son littoral et ses réseaux en font un territoire particulièrement concerné par les choix européens en matière d’énergie.

Une Union refondée devrait coordonner la sécurité énergétique, les interconnexions, les investissements, les objectifs de décarbonation et les technologies stratégiques. Mais elle devrait aussi respecter les réalités territoriales : acceptabilité des projets, impacts sur les paysages, usages de la mer, conflits entre activités, retombées économiques locales et participation des collectivités.

La Bretagne pourrait être un laboratoire pour les énergies marines renouvelables, les réseaux intelligents, le stockage, la sobriété énergétique, les coopérations portuaires et la planification territoriale de la transition. Elle pourrait aussi contribuer à une réflexion européenne sur l’équilibre entre ambition climatique, souveraineté énergétique et développement local.

La transition énergétique ne sera acceptée que si elle produit des bénéfices visibles pour les territoires. Une Europe refondée devrait donc associer les régions non seulement à l’application des objectifs, mais à la conception des trajectoires.

13.5 Une région industrielle et numérique

La Bretagne dispose aussi d’atouts industriels et numériques. Agroalimentaire, électronique, télécommunications, cybersécurité, technologies maritimes, recherche, données, défense, santé, mobilité : plusieurs secteurs peuvent s’inscrire dans une stratégie européenne de souveraineté productive.

Dans une Union refondée, la politique industrielle et numérique ne devrait pas se limiter à la régulation. Elle devrait soutenir la production, l’innovation, les compétences, les infrastructures, les entreprises et les filières. L’Europe doit cesser d’être seulement un espace de normes pour redevenir un espace de capacités.

La Bretagne pourrait contribuer à plusieurs axes européens :

- cybersécurité ;
- données maritimes et agricoles ;
- intelligence artificielle appliquée aux filières productives ;
- logiciels libres et souveraineté numérique ;
- électronique et télécommunications ;
- innovation agroalimentaire ;
- technologies liées à la mer ;
- formation numérique et industrielle.

Une politique européenne coordonnée devrait permettre aux régions de développer des spécialisations intelligentes, reliées à une stratégie continentale. Il ne s’agit pas que chaque territoire fasse tout, mais que chaque territoire puisse contribuer à une capacité européenne commune.

13.6 Une région périphérique mais ouverte

La Bretagne est géographiquement périphérique par rapport au cœur continental européen, mais elle est ouverte sur l'Atlantique. Cette double situation doit être mieux prise en compte dans les politiques européennes.

Une Europe refondée ne devrait pas se construire uniquement autour des grands axes centraux, des grandes métropoles et des corridors continentaux. Elle doit aussi intégrer les péninsules, les façades maritimes, les ports, les îles, les régions rurales et les territoires éloignés des centres décisionnels.

Pour la Bretagne, cela signifie que les politiques de transport, de cohésion, de numérique, de ports et de coopération territoriale sont essentielles. Le désenclavement ne concerne pas seulement les routes ou les trains ; il concerne aussi l'accès aux marchés, aux réseaux de recherche, aux données, aux financements, aux coopérations et aux décisions.

Une Union refondée devrait donc reconnaître les périphéries comme des points d'ouverture. La Bretagne n'est pas seulement au bord de l'Europe continentale ; elle est aussi une porte maritime vers l'Atlantique, l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Amérique du Nord et d'autres espaces océaniques.

13.7 Une région culturelle et linguistique

La Bretagne est également un territoire de culture, de langue, de mémoire et d'identité. Dans une Union refondée, cette dimension ne doit pas être considérée comme secondaire. L'Europe ne peut pas se réenchanter si elle devient seulement une machine économique, juridique ou stratégique. Elle doit aussi être un espace de transmission et de diversité.

La culture bretonne, la langue bretonne, le gallo, les liens celtiques, les traditions maritimes, la musique, le patrimoine, les paysages et les formes locales de sociabilité peuvent trouver dans l'Europe un espace de coopération et de valorisation.

Cela relève surtout des politiques concertées. L'Union n'a pas à imposer une politique culturelle uniforme. Elle peut en revanche soutenir les langues régionales et minoritaires, les coopérations culturelles, les échanges entre territoires, les outils numériques de transmission, la traduction, les médias, les archives et les projets éducatifs.

La Bretagne peut ainsi contribuer à une Europe qui ne réduit pas la diversité à un obstacle. Au contraire, une Europe réenchantée devrait faire de la diversité culturelle une ressource politique.

13.8 Une région de coopération interrégionale

La Bretagne peut enfin être pensée comme un acteur de coopération interrégionale. Elle peut développer des relations avec les régions atlantiques, celtiques, maritimes, agricoles, numériques ou périphériques. Ces coopérations permettent de construire une Europe plus horizontale, fondée non seulement sur les institutions centrales, mais sur les liens entre territoires.

Ces coopérations pourraient concerner :

- l'arc atlantique ;
- les régions celtiques ;
- les ports européens ;
- les territoires de pêche ;

- les régions agroalimentaires ;
- les énergies marines ;
- les langues régionales ;
- la cybersécurité ;
- les mobilités maritimes ;
- les universités et centres de recherche ;
- les politiques de jeunesse et de formation.

L'Union européenne pourrait soutenir ces coopérations sans les uniformiser. Elle deviendrait alors un espace facilitateur, permettant aux territoires de travailler ensemble sur des problèmes communs.

Cette dimension est importante pour le réenchantement européen. Les citoyens s'approprient mieux l'Europe lorsqu'ils la vivent à travers des projets concrets, des partenariats, des échanges, des réalisations visibles et des relations humaines.

13.9 La Bretagne comme laboratoire de subsidiarité concrète

La Bretagne peut servir de laboratoire pour tester une subsidiarité réelle. Dans chaque politique publique, il faudrait pouvoir distinguer ce qui relève de l'Union, de l'État français, de la Région Bretagne, des départements, des intercommunalités, des communes, des filières professionnelles et des citoyens.

Par exemple :

- dans l'agriculture, l'Union fixe le cadre commun, l'État adapte les politiques nationales, la région accompagne les filières et les transitions ;
- dans la pêche, l'Union coordonne les ressources et les accords, l'État assure les fonctions régaliennes, les ports et acteurs locaux organisent l'économie maritime ;
- dans l'énergie, l'Union planifie les grandes interconnexions, l'État définit le mix national, les territoires organisent l'acceptabilité et les projets ;
- dans le numérique, l'Union protège les infrastructures critiques, l'État structure les services publics, les régions développent les usages et les compétences ;
- dans la culture, l'Union soutient les coopérations, l'État garantit les cadres juridiques, les territoires assurent la transmission.

Cette lecture permettrait de rendre l'Europe plus compréhensible. Les citoyens sauraient mieux à quel niveau adresser leurs attentes et leurs critiques. Les élus locaux pourraient mieux expliquer ce qui dépend d'eux et ce qui dépend d'autres niveaux. Les politiques européennes cesseraient d'être perçues comme une contrainte diffuse.

Conclusion de la section

La Bretagne dans une Union refondée ne serait ni une périphérie assistée, ni une simple bénéficiaire de programmes européens, ni un territoire soumis passivement aux normes communes. Elle serait un acteur européen à part entière, capable de contribuer à la définition et à l'évaluation des politiques publiques.

Son agriculture, sa pêche, ses ports, ses énergies marines, ses capacités numériques, sa culture, sa langue, sa position atlantique et ses coopérations territoriales en font un territoire particulièrement pertinent pour penser une Europe subsidiaire.

La question « Quelle Union européenne pour la Bretagne ? » trouve ainsi une réponse plus large : une Union qui protège sans centraliser, qui coordonne sans uniformiser, qui concerte sans imposer, qui reconnaît les territoires comme des partenaires, et qui permet à chaque région européenne de contribuer à une puissance commune sans renoncer à sa singularité.

Partie IV — Une Union européenne positive dans le monde

14. Une puissance européenne démocratique

Une Union européenne refondée ne peut pas seulement être plus démocratique à l'intérieur, plus lisible dans ses institutions et plus subsidiaire dans ses politiques publiques. Elle doit aussi être capable d'agir dans le monde. Le réenchâtement européen suppose que l'Union cesse d'être perçue comme une construction principalement normative, administrative ou économique, pour devenir une puissance politique démocratiquement assumée.

Cette puissance ne doit pas être comprise dans un sens impérial ou dominateur. L'Union européenne n'a pas vocation à imiter les modèles de puissance des États-Unis, de la Chine ou de la Russie. Elle peut construire une autre forme de puissance : une puissance fondée sur le droit, la démocratie, la capacité de négociation, la protection des citoyens, la souveraineté productive, la maîtrise des dépendances et la coopération équilibrée avec les autres régions du monde.

Mais cette puissance doit être réelle. Une Europe qui proclame des valeurs sans capacité d'action finit par affaiblir ces valeurs. Une Europe qui réglemente sans produire, qui sanctionne sans stratégie, qui parle sans être entendue, qui coopère sans rapport de force, devient vulnérable. Le monde contemporain n'est pas seulement un espace de normes ; c'est aussi un espace de puissances. L'Union européenne doit donc apprendre à défendre ses intérêts sans renoncer à ses principes.

14.1 Parler d'une seule voix quand c'est nécessaire

Une puissance européenne démocratique doit d'abord être capable de parler d'une seule voix lorsque les intérêts communs européens sont engagés. Cela ne signifie pas que toutes les diplomaties nationales doivent disparaître. Les États membres conserveront des relations bilatérales, des traditions diplomatiques et des sensibilités géographiques différentes. Mais, dans les domaines où l'Union décide d'agir collectivement, sa parole doit être claire.

Aujourd'hui, l'Europe donne souvent l'image d'une pluralité de voix : Commission, Conseil européen, Haut représentant, grands États membres, Parlement européen, ministres nationaux. Cette pluralité peut être compréhensible dans une union d'États, mais elle devient problématique lorsqu'elle produit des contradictions publiques ou des initiatives non coordonnées.

Une Europe refondée devrait donc distinguer les domaines où la diplomatie reste nationale, ceux où elle est coordonnée, et ceux où elle est intégrée. Lorsqu'une position intégrée est

adoptée, elle devrait être portée par un responsable clairement mandaté : un ministre européen des affaires étrangères, responsable devant le Parlement européen et agissant dans le cadre fixé par le gouvernement européen et le Sénat des États.

Cette parole unique serait particulièrement nécessaire dans les grandes relations stratégiques : rapports avec les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Inde, l'Amérique latine, les organisations internationales et les grands blocs économiques. L'Europe ne peut pas peser si ses partenaires peuvent jouer en permanence des divisions entre États membres.

Parler d'une seule voix ne signifie pas parler d'une voix uniforme sur tout. Cela signifie savoir identifier les situations où la division européenne affaiblit tous les Européens.

Faire précéder la réforme par la pratique diplomatique

La refondation de la diplomatie européenne ne suppose pas nécessairement, dans un premier temps, une réécriture complète des traités. Une évolution peut commencer par la pratique institutionnelle. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité pourrait prendre l'habitude de solliciter explicitement l'avis du Parlement européen avant toute prise de position importante engageant l'image diplomatique de l'Union.

Une telle méthode ne transformerait pas immédiatement la politique étrangère européenne en politique fédérale intégrée. Elle permettrait toutefois de corriger l'une des faiblesses actuelles : l'expression extérieure de l'Union dépend trop souvent d'initiatives institutionnelles insuffisamment délibérées, alors même qu'elle devrait porter une position politiquement assumée.

Dans cette logique, le Haut représentant ne parlerait plus seulement au nom d'un équilibre fragile entre la Commission, le Conseil et les États membres. Il s'appuierait sur une délibération parlementaire préalable. Le Parlement européen pourrait adopter des orientations, des résolutions ou des mandats politiques sur les grandes crises internationales, les relations avec les puissances extérieures, les sanctions, les accords stratégiques ou les positions de l'Union dans les organisations internationales.

Le Haut représentant porterait ensuite cette position comme la position démocratiquement débattue de l'Union. Les diplomaties nationales resteraient compétentes, mais elles seraient progressivement incitées à s'aligner sur cette position parlementaire, ou à expliquer publiquement leurs divergences. Les vingt-sept diplomaties nationales et la diplomatie européenne ne disparaîtraient pas immédiatement, mais elles entreraient dans un processus de convergence.

Cette évolution aurait trois avantages. Elle renforcerait la légitimité démocratique de la parole européenne. Elle limiterait les prises de position perçues comme personnelles ou insuffisamment mandatées. Elle créerait enfin une habitude institutionnelle : avant même la réforme des traités, l'Union apprendrait à parler selon une position débattue, assumée et contrôlée.

La pratique précéderait ainsi la réforme. À terme, si cette méthode se révèle efficace, elle pourrait être consacrée dans une architecture institutionnelle plus claire : un véritable ministre européen des affaires étrangères, responsable devant le Parlement européen et articulé avec un Sénat des États représentant les gouvernements nationaux.

14.2 Défendre les intérêts européens sans renoncer au droit

L'Union européenne a souvent fondé son identité internationale sur le droit, les normes, le multilatéralisme et les valeurs. Cette orientation reste importante. L'Europe ne doit pas renoncer à l'État de droit, aux droits fondamentaux, aux règles internationales ou à la coopération pacifique. Mais elle doit cesser d'opposer naïvement le droit et les intérêts.

Une puissance démocratique défend le droit parce qu'il protège aussi ses intérêts. Elle défend les règles parce que leur effondrement favoriserait les rapports de force les plus brutaux. Mais

elle comprend également que le droit n'est efficace que s'il est soutenu par des moyens, une volonté et une capacité de réaction.

L'Union européenne devrait donc assumer une position plus complète : défendre l'ordre juridique international, mais aussi se protéger contre les acteurs qui l'utilisent de manière asymétrique ; promouvoir les droits fondamentaux, mais sans se transformer en puissance moralisatrice impuissante ; soutenir le multilatéralisme, mais en étant capable d'agir lorsque les institutions internationales sont bloquées.

Cette posture suppose une diplomatie plus réaliste. L'Europe peut rester fidèle à ses principes sans ignorer les rapports de force. Elle peut défendre les droits humains sans perdre de vue ses dépendances énergétiques, industrielles ou numériques. Elle peut promouvoir la coopération sans négliger la sécurité. Elle peut négocier sans naïveté.

Une puissance européenne démocratique serait donc une puissance de droit, mais non une puissance désarmée.

14.3 Négocier avec les grandes puissances

L'Union européenne doit être capable de négocier avec les grandes puissances à partir d'une position commune. Les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde, la Turquie, les puissances du Golfe, les grands ensembles africains ou latino-américains ne négocient pas avec l'Europe comme avec une simple addition de marchés nationaux. Ils cherchent à identifier ses divisions, ses dépendances, ses priorités et ses marges de concession.

Une Europe refondée devrait donc lier plus étroitement diplomatie, commerce, industrie, énergie, numérique, défense et développement. Négocier ne signifie pas seulement signer des accords. Cela signifie savoir ce que l'on veut préserver, ce que l'on accepte d'ouvrir, ce que l'on refuse de céder, et ce que l'on peut proposer.

Avec les États-Unis, l'Europe devrait construire une relation d'alliance, mais non de dépendance. Elle peut partager des intérêts stratégiques avec Washington, notamment face à certaines menaces, mais elle ne peut pas organiser toute sa défense, son numérique ou sa diplomatie comme si les priorités américaines coïncidaient toujours avec les siennes.

Avec la Chine, l'Europe devrait combiner coopération, vigilance et protection de ses intérêts industriels. Elle ne peut pas ignorer le poids économique chinois, mais elle ne doit pas accepter des dépendances critiques ou une concurrence déséquilibrée.

Avec la Russie, l'Europe doit penser la sécurité du continent sur le long terme, sans naïveté sur les risques militaires et politiques, mais aussi sans renoncer à l'idée qu'un ordre européen durable supposera un jour une relation stabilisée avec l'Est du continent.

Avec l'Afrique, l'Europe devrait sortir d'une relation trop souvent oscillante entre aide, contrôle migratoire et influence postcoloniale. Elle devrait construire des partenariats économiques, énergétiques, universitaires, industriels et territoriaux plus équilibrés.

Avec les autres régions du monde, l'Europe devrait se présenter comme un partenaire exigeant mais prévisible : capable de coopérer, d'investir, d'ouvrir son marché, mais aussi de défendre ses producteurs, ses normes et ses intérêts stratégiques.

14.4 Construire une diplomatie européenne crédible

Une diplomatie européenne crédible suppose des institutions, mais aussi une doctrine. L'Europe doit pouvoir répondre à plusieurs questions : quels sont ses intérêts vitaux ? Quels sont ses risques principaux ? Quels partenaires sont prioritaires ? Quels secteurs doivent être

protégés ? Quels moyens diplomatiques, économiques, militaires ou technologiques peut-elle mobiliser ? Quelle articulation entre l'Union, les États membres et les alliances existantes ?

Sans doctrine, la diplomatie européenne restera réactive. Elle répondra aux crises sans vision d'ensemble. Elle produira des déclarations, des sanctions, des programmes ou des missions, mais sans continuité stratégique.

Une doctrine diplomatique européenne devrait reposer sur quelques principes :

- protéger la sécurité du continent ;
- réduire les dépendances critiques ;
- défendre les intérêts économiques et industriels européens ;
- préserver l'accès aux ressources stratégiques ;
- soutenir un ordre international fondé sur des règles ;
- renforcer les partenariats équilibrés avec les autres régions ;
- articuler diplomatie, défense, commerce, énergie et numérique ;
- éviter les divisions internes exploitables par les puissances extérieures.

Cette doctrine devrait être débattue démocratiquement. Elle ne peut pas être seulement rédigée par des administrations ou négociée entre diplomates. Elle devrait être présentée par le gouvernement européen, discutée par le Parlement européen, examinée par le Sénat des États, puis évaluée régulièrement.

La crédibilité diplomatique ne vient pas seulement de la parole ; elle vient de la cohérence entre parole, institutions, moyens et volonté politique.

14.5 Une puissance protectrice, non impériale

L'Union européenne doit assumer une puissance protectrice. Elle doit protéger ses citoyens, ses entreprises, ses producteurs, ses infrastructures, ses données, ses frontières, ses approvisionnements, ses territoires et ses libertés. Mais elle ne doit pas devenir une puissance impériale cherchant à imposer son modèle au reste du monde.

Cette distinction est importante. L'Europe peut défendre ses intérêts sans chercher la domination. Elle peut promouvoir ses valeurs sans donner des leçons permanentes. Elle peut coopérer avec d'autres régions sans les réduire à des marchés ou à des zones d'influence. Elle peut protéger son économie sans tomber dans le repli.

Une puissance protectrice doit d'abord être capable de définir ce qu'elle protège. Dans le cas européen, cela inclut :

- la sécurité des citoyens ;
- la souveraineté alimentaire ;
- les capacités industrielles ;
- les infrastructures critiques ;
- les données et les systèmes numériques ;
- les approvisionnements énergétiques ;
- les libertés publiques ;

- la cohésion territoriale ;
- la diversité culturelle ;
- la démocratie.

La protection ne doit pas être seulement militaire ou frontalière. Elle est aussi économique, sociale, technologique, sanitaire, environnementale et culturelle. C'est cette conception large de la protection qui peut rendre la puissance européenne compatible avec le réenchancement démocratique.

14.6 Une puissance contrôlée démocratiquement

La puissance européenne ne sera légitime que si elle est contrôlée démocratiquement. Une Union plus forte à l'extérieur ne doit pas devenir plus opaque à l'intérieur. Diplomatie, défense, commerce, sanctions, accords internationaux, politique migratoire, cybersécurité et infrastructures stratégiques doivent relever d'un contrôle parlementaire renforcé.

Le Parlement européen devrait être informé, consulté ou appelé à voter selon la nature des décisions. Le Sénat des États devrait intervenir lorsque les intérêts fondamentaux des États membres sont concernés. Les parlements nationaux devraient rester associés aux questions de défense, de traités et d'engagements majeurs. Les juridictions devraient contrôler le respect des droits fondamentaux et des procédures.

Cette exigence est décisive. Une Europe puissance ne doit pas être une Europe de sommet, décidée entre gouvernements, diplomates et administrations. Elle doit être une Europe politique, débattue devant les citoyens.

Les décisions difficiles — sanctions économiques, soutien militaire, accords commerciaux, contrôle des frontières, politique industrielle, investissements stratégiques — doivent être assumées publiquement. La puissance sans débat nourrit la méfiance. La puissance débattue peut devenir un projet collectif.

14.7 Une puissance enracinée dans ses territoires

Une puissance européenne démocratique ne peut pas être seulement bruxelloise, diplomatique ou institutionnelle. Elle doit être enracinée dans les territoires. La puissance réelle se construit dans les ports, les usines, les exploitations agricoles, les universités, les laboratoires, les réseaux électriques, les centres de données, les bases industrielles, les infrastructures de transport et les collectivités locales.

La Bretagne illustre cette réalité. La puissance européenne passe par ses ports atlantiques, ses filières agricoles et agroalimentaires, ses compétences maritimes, ses capacités numériques, ses énergies marines, ses réseaux de recherche, ses entreprises, ses infrastructures et sa culture de coopération territoriale.

Une Europe positive dans le monde ne peut donc pas se limiter à une diplomatie de capitales. Elle doit relier la stratégie extérieure aux forces productives et territoriales internes. Une politique commerciale doit tenir compte des producteurs. Une politique maritime doit tenir compte des ports. Une politique énergétique doit tenir compte des territoires d'implantation. Une politique numérique doit tenir compte des écosystèmes locaux. Une politique culturelle doit tenir compte des langues et patrimoines régionaux.

L'Europe sera crédible dans le monde si elle est solide chez elle. Et elle sera solide chez elle si ses territoires se sentent associés à sa puissance.

Conclusion de la section

Une Union européenne positive dans le monde doit être une puissance démocratique. Elle doit parler d'une seule voix lorsque cela est nécessaire, défendre ses intérêts sans renoncer au droit, négocier avec les grandes puissances, construire une diplomatie crédible, protéger ses citoyens et contrôler démocratiquement son action extérieure.

Le réenchantement européen ne viendra pas d'une Europe faible, simplement gestionnaire ou normative. Il viendra d'une Europe capable d'agir, mais d'agir autrement : non comme un empire, non comme une technocratie, non comme un marché passif, mais comme une puissance démocratique, protectrice, subsidiaire et enracinée.

Une telle Europe serait capable de tenir ensemble ce que l'Union actuelle sépare trop souvent : les valeurs et les intérêts, le droit et la puissance, les institutions et les territoires, la démocratie interne et l'action extérieure.

15. Une Europe réconciliée avec ses citoyens

Le réenchantement européen ne peut pas être seulement institutionnel, stratégique ou économique. Il doit être d'abord politique, au sens le plus direct du terme : l'Union européenne doit redevenir un projet compréhensible et appropriable par les citoyens. Une Europe plus puissante dans le monde, mieux organisée dans ses institutions et plus cohérente dans ses politiques publiques resterait fragile si les citoyens continuaient à la percevoir comme une construction lointaine, technocratique ou imposée.

Réconcilier l'Europe avec ses citoyens ne signifie pas obtenir une adhésion unanime. Toute construction politique vivante suscite des débats, des oppositions, des conflits d'intérêts et des choix divergents. Une Union européenne démocratique ne doit pas chercher à supprimer ces désaccords. Elle doit au contraire les rendre visibles, organisés et arbitrables.

La réconciliation ne viendra donc pas d'une communication plus habile sur l'Europe, ni d'un discours moral demandant aux citoyens d'être « pro-européens ». Elle viendra d'une transformation plus profonde : les citoyens doivent pouvoir comprendre ce que l'Union fait, choisir ce qu'elle devient, contrôler ceux qui la gouvernent et constater concrètement ce qu'elle apporte à leurs territoires.

15.1 Un projet compréhensible

La première condition de la réconciliation est la compréhension. Les citoyens ne peuvent pas adhérer durablement à une construction qu'ils ne comprennent pas. Or l'Union européenne actuelle est trop souvent perçue comme un ensemble de procédures, de traités, de normes, de fonds, de règlements, de sommets et d'institutions difficiles à distinguer.

Une Europe réconciliée avec ses citoyens devrait pouvoir s'expliquer simplement, sans devenir simpliste. Elle devrait dire clairement :

- ce qui relève de l'Union ;
- ce qui relève des États ;
- ce qui relève des régions et des collectivités ;
- ce que l'Europe intègre ;
- ce qu'elle coordonne ;
- ce qu'elle concerte ;

- ce qu'elle ne doit pas faire.

Cette clarification permettrait de sortir d'un malentendu permanent. Aujourd'hui, l'Union est souvent accusée de décisions auxquelles les États ont participé ; les États sont parfois accusés d'échecs qui résultent d'un manque de coordination européenne ; les territoires subissent des politiques dont les responsabilités sont dispersées. Le citoyen ne sait plus à quel niveau adresser sa critique ou sa demande.

Un projet compréhensible doit donc associer institutions et politiques publiques. Il ne suffit pas de dire que l'Europe est nécessaire ; il faut expliquer ce qu'elle fait concrètement, pourquoi elle le fait à ce niveau, qui en décide, qui en répond, et comment la décision peut être corrigée.

15.2 Un consentement explicite

La deuxième condition est le consentement. L'Union européenne ne peut pas poursuivre son évolution par glissements successifs, par extensions techniques ou par réponses exceptionnelles devenant permanentes. Toute nouvelle étape importante d'intégration doit faire l'objet d'un assentiment explicite.

Ce consentement peut prendre plusieurs formes : vote parlementaire renforcé, ratification nationale, référendum, convention européenne, consultation citoyenne suivie d'une décision politique claire. La forme exacte peut varier selon les sujets. Mais le principe doit être ferme : lorsqu'une compétence majeure est transférée à l'Union, lorsqu'un gouvernement européen se voit confier une fonction nouvelle, lorsqu'une politique passe de la coordination à l'intégration, les citoyens doivent pouvoir comprendre et approuver le changement.

Le consentement explicite est indispensable pour rompre avec le sentiment de contournement démocratique. Une partie de la défiance européenne vient de l'impression que l'Union avance même lorsque les citoyens hésitent, résistent ou votent contre certaines orientations. Réconcilier l'Europe avec ses citoyens suppose de respecter non seulement leur adhésion, mais aussi leur droit au doute et au refus.

Une Europe démocratique ne doit pas craindre la décision populaire. Elle doit préparer les débats, formuler clairement les options, exposer les conséquences, puis respecter le résultat. C'est à cette condition que l'intégration, lorsqu'elle est choisie, peut devenir légitime et durable.

15.3 Une démocratie européenne plus directe dans ses responsabilités

La troisième condition est la responsabilité. Les citoyens doivent pouvoir identifier les responsables européens. Ils doivent savoir qui propose, qui décide, qui exécute, qui contrôle et qui peut être sanctionné.

Une Union refondée devrait permettre une chaîne démocratique plus directe :

- Les citoyens élisent le Parlement européen.
- Le Parlement contribue à former ou à investir un gouvernement européen.
- Le gouvernement européen conduit les politiques relevant de l'Union.
- Le Sénat des États représente les gouvernements nationaux dans les domaines où leur responsabilité demeure engagée.
- L'administration européenne exécute.
- La justice européenne contrôle la conformité au droit.

- Les institutions d'évaluation mesurent les résultats.
- Les citoyens peuvent ensuite juger l'action menée lors des élections suivantes.

Cette chaîne ne supprimera pas toute complexité. L'Union européenne restera composée de plusieurs niveaux de légitimité. Mais elle rendra la responsabilité plus visible. Elle empêchera autant que possible le pouvoir anonyme, les décisions sans auteur et les critiques sans cible.

Cette responsabilité est aussi nécessaire pour organiser une véritable vie politique européenne. Les citoyens doivent pouvoir choisir entre des orientations différentes : Europe plus industrielle ou plus libérale, plus fédérale ou plus intergouvernementale, plus protectrice ou plus ouverte, plus écologique ou plus productive, plus centralisée ou plus subsidiaire. Le débat européen doit cesser d'être seulement un débat entre adhésion et rejet. Il doit devenir un débat sur les choix politiques de l'Union.

15.4 Le choix clair entre marché commun, coordination renforcée et fédération assumée

Réconcilier l'Europe avec ses citoyens suppose de poser clairement l'alternative européenne. Les citoyens doivent pouvoir savoir quelle Union leur est proposée.

Trois grandes voies peuvent être distinguées.

La première est celle d'un retour à un marché commun. L'Union se concentrerait sur la libre circulation, le commerce intérieur et quelques règles communes, en restituant aux États une grande partie des compétences politiques. Cette voie répondrait à une demande de limitation de l'Union, mais elle réduirait fortement la capacité de l'Europe à agir comme puissance dans le monde.

La deuxième est celle d'une coordination renforcée. L'Union organiserait les interdépendances entre États dans de nombreux domaines — industrie, énergie, agriculture, pêche, santé, transports, environnement, numérique — sans nécessairement devenir une fédération complète. Cette voie peut être féconde si elle est claire, démocratique et subsidiaire.

La troisième est celle d'une fédération assumée dans certaines fonctions. L'Union intégrerait pleinement les domaines où une puissance commune est indispensable : diplomatie, défense, commerce extérieur, monnaie pour la zone euro, frontières extérieures, cybersécurité critique, grandes infrastructures stratégiques. Cette fédération pourrait être générale ou différenciée selon les États et les politiques.

Ces trois voies ne sont pas forcément exclusives dans tous les domaines. Une Union refondée pourrait combiner un socle commun, des politiques coordonnées et des fonctions intégrées. Mais cette combinaison doit être clairement expliquée. Le citoyen doit savoir s'il accepte une Europe limitée, une Europe coordonnée, une Europe fédérale partielle ou une Europe fédérale plus complète.

Le réenchâtement européen passe par cette loyauté : ne plus avancer masqué.

15.5 Une Europe qui apporte des preuves concrètes

La réconciliation ne peut pas être seulement institutionnelle. Les citoyens jugent aussi l'Europe à ses effets concrets. Une Union européenne refondée devra donc apporter des preuves visibles de son utilité.

Ces preuves peuvent être nombreuses :

- une politique industrielle qui recrée des capacités productives ;
- une politique agricole qui protège les revenus, l'alimentation et les territoires ;
- une politique commerciale qui impose la réciprocité ;
- une politique énergétique qui réduit les dépendances ;
- une politique numérique qui construit des capacités européennes ;
- une politique maritime qui soutient les ports, la pêche et les littoraux ;
- une politique de transport qui relie mieux les périphéries ;
- une politique de cohésion qui ne soit pas seulement administrative ;
- une politique extérieure capable de défendre les intérêts européens ;
- une politique démocratique qui rende les décisions compréhensibles.

L'Europe doit être capable de montrer non seulement ce qu'elle régleme, mais ce qu'elle permet. Elle doit être associée à des résultats : sécurité, emploi, innovation, infrastructures, protection, coopération, autonomie, transmission culturelle, réduction des dépendances.

Pour les citoyens, une Europe réenchântée sera celle qui répond à une question simple : qu'est-ce que nous pouvons faire ensemble que nous ne pourrions pas faire seuls ?

15.6 Une Europe enracinée dans les territoires

La réconciliation avec les citoyens passe aussi par les territoires. Les citoyens ne vivent pas l'Europe depuis les traités ; ils la vivent depuis leurs lieux de vie, leurs métiers, leurs entreprises, leurs exploitations, leurs ports, leurs écoles, leurs associations, leurs collectivités et leurs paysages.

Une Europe réconciliée avec ses citoyens doit donc être territorialement vérifiable. Elle doit pouvoir être comprise depuis la Bretagne, la Bavière, la Galice, la Silésie, la Lombardie, la Flandre, la Catalogne, l'Irlande, les îles grecques, les régions baltes ou les territoires ruraux d'Europe centrale.

Pour la Bretagne, cela signifie que l'Europe doit être lisible dans l'agriculture, la pêche, les ports, les transports, l'énergie, le numérique, la culture, les langues et la coopération atlantique. Les citoyens bretons doivent pouvoir comprendre ce qui relève de l'Union, ce qui relève de l'État français, ce qui relève de la Région Bretagne et ce qui relève des acteurs locaux.

Une Europe enracinée dans les territoires ne serait pas une Europe régionaliste contre les États. Elle serait une Europe plus complète, capable d'articuler citoyens, États et territoires. Elle reconnaîtrait que les politiques publiques ne deviennent légitimes que lorsqu'elles peuvent être appropriées localement.

15.7 Une Europe qui accepte le conflit démocratique

La réconciliation ne signifie pas l'unanimité. Une Europe démocratique doit accepter le conflit politique. Il y aura toujours des désaccords sur l'agriculture, l'industrie, le commerce, la défense, l'environnement, l'élargissement, les migrations, le budget, la fiscalité ou les relations avec les grandes puissances.

Le problème actuel est que ces conflits sont souvent mal organisés. Ils apparaissent sous forme de blocages entre États, de contestations nationales, de critiques contre « Bruxelles »,

ou de votes eurosceptiques. Une Union refondée devrait faire entrer ces conflits dans un cadre démocratique lisible.

Cela suppose des majorités et des oppositions européennes, des débats parlementaires clairs, des votes identifiables, des campagnes européennes plus substantielles, des gouvernements responsables et des États assumant publiquement leurs positions. Le conflit démocratique n'est pas une faiblesse ; il est une condition de la légitimité.

Une Europe sans débat visible paraît technocratique. Une Europe avec des débats assumés peut redevenir politique.

Conclusion de la section

Une Europe réconciliée avec ses citoyens ne sera pas une Europe unanimement aimée. Elle sera une Europe comprise, discutée, contrôlée et choisie. Elle ne demandera pas aux citoyens une adhésion de principe ; elle leur proposera une architecture claire, des responsabilités identifiables, des politiques hiérarchisées et des résultats concrets.

Le réenchancement européen suppose donc une réconciliation démocratique. Les citoyens doivent pouvoir savoir ce que l'Europe fait, pourquoi elle le fait, qui en répond, comment ils peuvent l'approuver ou la refuser, et ce qu'elle change réellement dans leur vie et dans leurs territoires.

L'Union européenne ne redeviendra désirable que si elle cesse d'apparaître comme une nécessité sans choix. Elle doit devenir un projet explicitement débattu, librement assumé et concrètement utile.

Conclusion : Réenchanter l'Europe avec résolution

Le réenchancement européen ne peut pas être une opération de communication. Il ne peut pas consister à changer le vocabulaire de l'Union, à valoriser davantage ses programmes ou à rappeler abstraitement ses réussites passées. Si le désenchancement européen est profond, c'est parce qu'il touche à l'architecture même de l'Union : ses institutions, ses responsabilités, ses politiques publiques, sa lisibilité démocratique et son rapport aux territoires.

Réenchanter l'Europe ne signifie donc pas l'idéaliser. Cela signifie reconstruire les conditions dans lesquelles l'Union européenne pourrait redevenir un projet politique compris, débattu, choisi et désiré. L'objectif n'est pas de produire une Europe parfaite, mais une Europe plus claire, plus responsable, plus démocratique, plus subsidiaire et plus capable d'agir dans le monde.

Le premier document avait montré les causes du désenchancement : une Union devenue trop complexe, une architecture institutionnelle illisible, un Parlement élu mais insuffisamment doté, une Commission exerçant de fait une impulsion politique excessive, un Conseil européen central mais souvent bloquant, des politiques publiques accumulées sans hiérarchie suffisante, et des territoires trop souvent placés en position d'application plutôt que de participation.

Ce second document a cherché à répondre à ce diagnostic par une proposition positive : reconstruire l'Union européenne autour de principes simples, sans être simplistes.

Une Union refondée devrait d'abord être **démocratique**. Les citoyens doivent pouvoir comprendre le lien entre leur vote et les orientations européennes. Le Parlement européen doit être renforcé. Le gouvernement européen doit être identifiable et responsable. Les États doivent assumer publiquement leurs positions. Les nouvelles étapes d'intégration doivent recevoir un assentiment explicite.

Elle devrait ensuite être **lisible**. Les institutions doivent être compréhensibles, les compétences clairement réparties, les politiques publiques hiérarchisées, les responsabilités identifiables. Une Europe illisible ne peut pas être durablement démocratique, même si ses procédures sont juridiquement régulières.

Elle devrait également être **subsidaire**. L'Union ne doit pas tout faire. Elle doit agir pleinement lorsque l'échelle européenne est indispensable, coordonner lorsque les interdépendances l'exigent, concerter lorsque la diversité doit être respectée, et s'abstenir lorsque les États, les régions ou les collectivités sont plus légitimes et plus efficaces.

Cette clarification conduit à distinguer trois fonctions : **intégration, coordination, concertation**. L'intégration est nécessaire pour les politiques de puissance commune : diplomatie, défense, commerce extérieur, monnaie pour la zone euro, frontières extérieures, cybersécurité critique, grandes infrastructures stratégiques. La coordination est nécessaire pour les politiques productives, territoriales et sociales interdépendantes : industrie, énergie, agriculture, pêche, transports, environnement, santé, recherche, numérique productif, cohésion territoriale. La concertation est nécessaire pour les domaines où l'Europe doit relier sans uniformiser : culture, éducation, langues régionales, coopérations interrégionales, expérimentations locales.

Cette distinction permet de dépasser l'opposition stérile entre « plus d'Europe » et « moins d'Europe ». La vraie question est : **quelle Europe, pour quoi faire, à quel niveau, selon quelle légitimité et avec quel degré de contrainte ?**

La refondation institutionnelle proposée répond à cette exigence. Un président européen non présidentiel garantirait la continuité et l'équilibre sans concentrer le pouvoir. Un gouvernement européen clairement identifié conduirait les politiques communes sous contrôle démocratique. Un Parlement européen renforcé donnerait aux citoyens une capacité réelle d'orientation et de contrôle. Un Sénat des États assurerait la représentation des nations et organiserait les différenciations nécessaires. Une justice européenne élargie garantirait le droit, contrôlerait les institutions, protégerait la subsidiarité et contribuerait à l'évaluation des politiques publiques.

Cette Union refondée devrait aussi être territoriale. La Bretagne, point d'entrée de cette réflexion, montre que l'Europe ne peut pas être seulement pensée depuis ses institutions centrales. Elle doit être vérifiée depuis les territoires : ports, exploitations agricoles, filières industrielles, réseaux numériques, infrastructures de transport, espaces culturels, langues, littoraux, bassins d'emploi. Une politique européenne n'est réussie que si elle peut être comprise, adaptée et évaluée là où elle produit ses effets.

La Bretagne n'est donc pas une exception ni une finalité isolée. Elle est un révélateur. Elle permet de poser la question européenne de manière concrète : comment une région maritime, agricole, culturelle, numérique, périphérique et ouverte sur l'Atlantique peut-elle contribuer à une Union plus forte sans perdre sa singularité ? La réponse vaut pour d'autres territoires européens : une Union refondée doit reconnaître les régions comme des partenaires de l'action publique, non comme de simples bénéficiaires ou exécutants.

Enfin, une Union réenchantée doit être une puissance démocratique dans le monde. Elle doit parler d'une seule voix lorsque c'est nécessaire, défendre ses intérêts sans renoncer au droit,

négocier avec les grandes puissances sans naïveté, protéger ses citoyens, ses producteurs, ses données, ses infrastructures et ses territoires. Mais cette puissance doit rester contrôlée démocratiquement. Une Europe plus forte ne doit pas devenir une Europe plus opaque.

Le réenchantement européen ne viendra donc ni d'un retour nostalgique au simple marché commun, ni d'une fuite en avant technocratique. Il viendra d'un choix clair : refonder l'Union pour qu'elle devienne compréhensible, responsable et utile.

Cette refondation suppose une forme de loyauté démocratique. Il faut dire aux citoyens ce qui leur est proposé. Une Europe limitée au marché commun ? Une Europe de coordination renforcée ? Une Europe fédérale partielle dans certaines fonctions stratégiques ? Une fédération plus assumée ? Ces options doivent être formulées, discutées et choisies. L'Union européenne ne peut plus avancer durablement par ambiguïté.

Réenchanter l'Europe, ce n'est donc pas demander aux citoyens de croire à nouveau sans comprendre. C'est leur donner les moyens de comprendre pour pouvoir choisir. C'est replacer la politique là où la technocratie a trop souvent occupé le vide. C'est replacer les territoires là où les normes ont trop souvent dominé l'expérience concrète. C'est replacer la responsabilité là où la décision s'est trop souvent diluée.

L'Europe demeure nécessaire. Mais elle ne redeviendra désirable que si elle accepte de se rendre lisible, démocratique, subsidiaire et stratégique. Le réenchantement européen n'est pas le retour à une illusion. Il est la construction volontaire d'une Union capable d'assumer ce qu'elle veut être : non pas seulement un marché, non pas seulement une administration, non pas seulement une puissance normative, mais une communauté politique de citoyens, d'États et de territoires décidant ensemble de leur avenir.

Le réenchantement européen ne consiste pas à promettre une Europe idéale, mais à reconstruire une Union compréhensible, responsable et utile — pour les citoyens, les États et les territoires.

Sommaire long

Sommaire	3
Préambule.....	3
Introduction	5
Du désenchantement au réenchantement	5
Ne pas renoncer à l'idéal européen	5
Passer de la critique au projet	6
Reconstruire l'Union à partir des citoyens, des États et des territoires.....	6
La Bretagne comme point d'entrée territorial, non comme finalité unique	7
Partie I — Les principes d'une Union refondée.....	8
1. Une Union démocratique	8
1.1 La légitimité par les citoyens.....	8
1.2 Le respect des citoyens européens.....	9
1.3 La transparence des responsabilités.....	9

1.4 L'assentiment explicite à toute nouvelle étape d'intégration	10
1.5 Une démocratie européenne articulée avec les États et les territoires	10
1.6 Une démocratie capable de décider	11
Conclusion de la section	11
2. Une Union lisible	11
2.1 Des institutions compréhensibles	12
2.2 Des compétences clairement réparties	13
2.3 Des politiques publiques hiérarchisées	14
2.4 Une responsabilité politique identifiable	14
2.5 Un langage politique plus clair	15
2.6 La lisibilité comme condition de la subsidiarité	15
Conclusion de la section	16
3. Une Union subsidiaire	16
3.1 Ce que l'Europe doit faire pleinement	16
3.2 Ce que les États doivent conserver	17
3.3 Ce que les régions et territoires doivent porter	18
3.4 La Bretagne comme échelle de vérification territoriale	18
3.5 Une subsidiarité descendante et ascendante	19
3.6 Une subsidiarité différenciée selon les politiques	19
Conclusion de la section	20
Partie II — Les institutions : reconstruire la légitimité et la responsabilité	20
4. Un président européen non présidentiel	20
4.1 Une fonction d'arbitrage et de continuité	21
4.2 Une désignation par les chefs d'État et de gouvernement	21
4.3 Une présidence compatible avec une logique parlementaire européenne	22
4.4 Une fonction distincte du gouvernement européen	23
4.5 Un pouvoir de crise strictement encadré	23
4.6 Une incarnation sans personnalisation excessive	24
Conclusion de la section	24
5. Un gouvernement européen clairement identifié	24
5.1 Des ministres européens responsables	25
5.2 Une séparation entre gouvernement politique et administration	25
5.3 Une Commission recentrée sur l'exécution administrative	26
5.4 Une responsabilité devant le Parlement européen	27
5.5 Un gouvernement limité par les compétences attribuées	27
5.6 Une formation du gouvernement liée aux élections européennes	28
5.7 Des ministères européens organisés autour des grandes fonctions	28
5.8 Une capacité d'action en temps de crise	28
Conclusion de la section	29
6. Un Parlement européen renforcé	29
6.1 L'initiative législative	30
6.2 Le contrôle du gouvernement européen	31
6.3 Le vote des grandes orientations européennes	32
6.4 La validation des évolutions institutionnelles majeures	32
6.5 Un Parlement représentant les citoyens, sans effacer les États	33
6.6 Des commissions parlementaires adaptées aux grandes politiques européennes	33
6.7 Une opposition européenne reconnue	34
6.8 Un lien renforcé avec les parlements nationaux et les assemblées régionales	34
Conclusion de la section	35
7. Un Conseil européen transformé en Sénat des États	35
7.1 Représenter les États membres	35
7.2 Stabiliser l'équilibre entre fédération et nations	36
7.3 Éviter le blocage permanent par l'unanimité	36

7.4 Organiser les opt-out lorsque nécessaire	37
7.5 Assumer publiquement les positions nationales	37
7.6 Articuler le Sénat des États avec le Parlement européen.....	38
7.7 Préserver la diversité nationale sans affaiblir la puissance commune	38
Conclusion de la section	39
8. Une justice européenne élargie	39
8.1 Dire le droit.....	39
8.2 Contrôler la conformité des institutions	40
8.3 Évaluer l'action publique européenne	40
8.4 Articuler CJUE, Cour des comptes et juridictions nationales	41
8.5 Garantir la subsidiarité.....	42
8.6 Contrôler les pouvoirs d'urgence.....	42
8.7 Protéger les droits fondamentaux sans instrumentalisation politique.....	43
8.8 Évaluer les institutions elles-mêmes.....	43
Conclusion de la section	44
Partie III — Les politiques publiques : reconstruire l'action européenne	44
9. Classer les politiques selon trois fonctions	44
9.1 Les fonctions intégrées ou fédérales.....	45
9.2 Les fonctions coordonnées	45
9.3 Les fonctions concertées.....	46
9.4 Les fonctions à restituer aux États ou aux territoires.....	47
9.5 Une matrice de décision pour chaque politique publique.....	47
9.6 Une méthode évolutive, mais démocratiquement contrôlée.....	49
Conclusion de la section	49
10. Les politiques intégrées.....	49
10.1 Diplomatie européenne.....	50
10.2 Défense européenne.....	50
10.3 Monnaie et stabilité financière.....	52
10.4 Commerce extérieur	53
10.5 Grandes infrastructures stratégiques.....	54
10.6 Protection des frontières extérieures.....	54
10.7 Cybersécurité et souveraineté numérique critique.....	55
10.8 Les conditions démocratiques de l'intégration	56
Conclusion de la section	56
11. Les politiques coordonnées.....	56
11.1 Industrie	57
11.2 Énergie.....	57
11.3 Agriculture.....	58
11.4 Pêche.....	59
11.5 Numérique	59
11.6 Transports	60
11.7 Environnement.....	60
11.8 Santé publique	61
11.9 Recherche et innovation	62
11.10 Cohésion territoriale	62
11.11 Les conditions d'une bonne coordination.....	63
Conclusion de la section	63
12. Les politiques concertées	63
12.1 Éducation.....	64
12.2 Culture	64
12.3 Langues régionales et minoritaires	65
12.4 Organisation territoriale.....	65
12.5 Certaines politiques sociales.....	65
12.6 Coopérations interrégionales	66

12.7 Expérimentations locales.....	66
12.8 Les conditions d'une bonne concertation.....	67
12.9 La concertation comme Europe de la confiance.....	67
Conclusion de la section.....	68
13. La Bretagne dans une Union refondée.....	68
13.1 Une région maritime.....	68
13.2 Une région agricole et agroalimentaire.....	69
13.3 Une région de pêche et de ports.....	69
13.4 Une région énergétique.....	70
13.5 Une région industrielle et numérique.....	70
13.6 Une région périphérique mais ouverte.....	71
13.7 Une région culturelle et linguistique.....	71
13.8 Une région de coopération interrégionale.....	71
13.9 La Bretagne comme laboratoire de subsidiarité concrète.....	72
Conclusion de la section.....	72
Partie IV — Une Union européenne positive dans le monde.....	73
14. Une puissance européenne démocratique.....	73
14.1 Parler d'une seule voix quand c'est nécessaire.....	73
14.2 Défendre les intérêts européens sans renoncer au droit.....	74
14.3 Négocier avec les grandes puissances.....	75
14.4 Construire une diplomatie européenne crédible.....	75
14.5 Une puissance protectrice, non impériale.....	76
14.6 Une puissance contrôlée démocratiquement.....	77
14.7 Une puissance enracinée dans ses territoires.....	77
Conclusion de la section.....	78
15. Une Europe réconciliée avec ses citoyens.....	78
15.1 Un projet compréhensible.....	78
15.2 Un consentement explicite.....	79
15.3 Une démocratie européenne plus directe dans ses responsabilités.....	79
15.4 Le choix clair entre marché commun, coordination renforcée et fédération assumée.....	80
15.5 Une Europe qui apporte des preuves concrètes.....	80
15.6 Une Europe enracinée dans les territoires.....	81
15.7 Une Europe qui accepte le conflit démocratique.....	81
Conclusion de la section.....	82
Conclusion : Réenchanter l'Europe avec résolution.....	82
Sommaire long.....	84