

SESSION 1

L'avenir de l'UE en tant qu'acteur global dans le contexte des changements actuels sur la scène politique globale, et le rôle des parlements nationaux

Entrée en matière

“Notre époque est en proie à une crise existentielle, tant à l'intérieur de l'Union européenne qu'à l'extérieur. Notre Union est menacée.” - Voici les mots d'introduction à la synthèse de la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE transmise par le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini et son équipe.

“Les défis que l'Union européenne doit relever sont plus dangereux que jamais depuis le Traité de Rome,” - déclare Donald Tusk, président du Conseil européen dans sa lettre de septembre 2016 adressée aux 27 chefs d'Etats et de gouvernements de l'UE.

“Nous nous sommes réunis aujourd'hui à Bratislava à un moment critique pour notre projet européen.

. [...],” – entame la déclaration de Bratislava des 27 chefs d'Etats et des gouvernements.

“L'Europe traverse une phase critique,” indique le titre du premier chapitre du Programme de travail de la Commission européenne pour 2017.

S'il existe un point d'accord au sujet de l'Union européenne, ce serait l'admission de l'existence d'une crise dans laquelle se trouve l'UE. Les dirigeants européens ou nationaux, forces pro-européennes ou anti-européenne, “l'élite” ou les gens ordinaires, les libéraux, les conservateurs, les socialistes ou n'importe quel mouvement marginal, ils se trouvent tous d'accord sur un fait – l'existence d'une crise profonde et à facettes multiples, mettant en jeu l'avenir de l'Union européenne.

A la lumière de ces crises internes, ainsi qu'à celle de différents défis géopolitiques extérieurs, l'Union européenne a besoin d'une vision, d'un plan crédible pour son développement futur. Le 1^{er} mars 2017, la **Commission européenne a présenté son Livre blanc sur l'avenir de l'Europe** étant devenu la contribution de la Commission au sommet de Rome du 25 mars 2017 où la Commission définit les principaux défis et opportunités pour l'Europe pour la prochaine décennie. Le livre blanc expose **cinq scénarios** dont chacun propose une vue possible sur l'état de l'Union d'ici 2025 en fonction des décisions que l'Europe prendra. Selon la Commission, les scénarios englobent une large gamme de possibilités et sont à titre d'illustration seulement. Ils ne s'excluent pas entre eux et ne proposent pas de solutions exhaustives non plus: (1)

- **Scénario 1 : S'inscrire dans la continuité**

- Dans le cadre d'un scénario de continuité, l'UE-27 s'attache à mettre en œuvre et à améliorer son programme actuel de réformes et ce, dans l'esprit de la communication de la Commission de 2014 intitulée «*Un nouvel élan pour l'Europe*» et de la déclaration de Bratislava adoptée en 2016 par l'ensemble des 27 États membres. Les priorités sont régulièrement mises à jour, il est remédié aux problèmes au fur et à mesure qu'ils surviennent et de nouveaux actes législatifs sont adoptés en conséquence. Les 27 États membres et les institutions de l'UE poursuivent, par conséquent, un programme d'action commun. La rapidité de la prise de décision dépend de la rapidité avec laquelle les

divergences de vues sont dépassées avec pour but de concrétiser les priorités collectives à long terme.

- **Scénario 2: Rien d'autre que le marché unique**
 - Dans un scénario où l'UE-27 ne parvient pas à s'accorder pour faire plus dans de nombreux domaines d'action, elle se concentre de plus en plus sur l'approfondissement de certains aspects essentiels du marché unique. Il n'existe pas une volonté commune de travailler davantage ensemble dans des domaines tels que la migration, la sécurité ou la défense. En conséquence, l'UE-27 n'intensifie pas ses travaux dans la plupart des domaines d'action. La coopération sur de nouvelles questions d'intérêt commun est souvent gérée de manière bilatérale. L'UE-27 réduit aussi fortement la charge réglementaire en retirant, pour chaque nouvelle initiative proposée, deux textes législatifs existants.
- **Scénario 3: Ceux qui veulent plus font plus**
 - Dans un scénario où l'UE-27 continue comme aujourd'hui mais où certains États membres souhaitent faire plus ensemble, une ou plusieurs «coalitions de pays volontaires» se dégagent pour collaborer dans des domaines politiques spécifiques. Il peut s'agir de politique telles que la défense, la sécurité intérieure, la fiscalité ou les affaires sociales. En conséquence, de nouveaux groupes d'États membres s'accordent sur des modalités juridiques et budgétaires particulières en vue d'approfondir leur coopération dans certains domaines choisis. Comme ce fut le cas pour l'espace Schengen ou pour l'euro, cette démarche peut s'appuyer sur le cadre existant de l'UE-27 et nécessite une clarification des droits et des responsabilités.
- **Scénario 4: Faire moins de manière plus efficace**
 - Dans le cadre d'un scénario où il existe un consensus sur la nécessité de s'attaquer ensemble plus efficacement à certaines priorités, l'UE-27 décide de concentrer son attention et ses ressources limitées sur un nombre de domaines réduit. En conséquence, l'UE-27 est en mesure d'agir beaucoup plus rapidement et de façon plus décisive dans les domaines prioritaires de son choix. Pour ces politiques, l'UE-27 est dotée d'instruments renforcés afin d'assurer directement l'exécution et l'application directe des décisions collectives, comme elle le fait aujourd'hui en matière de concurrence ou de surveillance bancaire. Dans d'autres secteurs, l'UE-27 cesse d'agir ou en fait moins.
- **Scénario 5: Faire beaucoup plus ensemble**
 - Dans un scénario où il existe un consensus sur le fait que ni l'UE-27 dans son état actuel, ni les pays d'Europe à eux seuls ne sont suffisamment bien équipés pour relever les défis du moment, les États membres décident de mettre en commun davantage de pouvoirs, de ressources et de processus décisionnels dans tous les secteurs. En conséquence, la coopération entre l'ensemble des États membres est poussée à des niveaux sans précédent dans tous les domaines. De même, la zone euro est renforcée, étant clairement entendu que ce qui est bénéfique pour les pays partageant la monnaie commune est également bénéfique pour tous. Les décisions sont adoptées dans des délais plus courts au niveau européen et sont rapidement mises à exécution.

Le 16 septembre 2016 les chefs d'Etats et de gouvernements de 27 pays membres de l'UE se sont réunis à Bratislava pour un sommet informel afin d'entamer le processus de réflexion politique sur l'avenir de l'Union européenne. Les dirigeants ont convenu sur la **Déclaration de Bratislava et la feuille de route** qui a dirigé les pas de l'Union européenne pendant les mois

suivants aboutissant au sommet de Rome en mars 2017. Les objectifs fixés par la Déclaration de Bratislava comprennent les points suivants :

- assurer un contrôle total de nos frontières extérieures,
- assurer la sécurité intérieure et lutter contre le terrorisme,
- renforcer la coopération de l'UE en matière de sécurité extérieure et de défense,
- renforcer le marché unique et offrir de meilleures perspectives aux jeunes.

Suite à la signature de la Déclaration de Bratislava, l'Union européenne et ses institutions sont parvenues, entre autres, à lancer le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (6 octobre 2016), ratifier l'Accord de Paris (5 octobre 2016), signer l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (30 octobre), adopter les conclusions définissant l'avancement sur l'avenir de la sécurité de l'UE et de la politique de défense (14 novembre), et à se concerter sur l'augmentation du Fonds européen pour les investissements stratégiques (6 décembre). Les dirigeants de l'UE27 se sont réunis de nouveau en Malte le 3 février 2017 pour convenir sur les mesures visant à arrêter le flux des migrants illégaux depuis la Libye vers l'Italie.

Le 25 mars 2017, la célébrations du 60^e anniversaire du traité de Rome a eu lieu à Rome. Elles ont créé l'occasion à clore le processus de réflexion politique démarré précédemment à Bratislava et à proposer une vision et faire un engagement sur l'avenir de l'Union européenne. Les dirigeants de l'UE27 ont déclaré que, étant averti des craintes des citoyens, ils s'engagent à accomplir le Programme de Rome, et ont promis de travailler en vue de l'objectif définit ainsi: (2)

- **Une Europe sûre et sécurisée** : une Union où tous les citoyens se sentent en sécurité et peuvent se déplacer librement, dont les frontières extérieures sont sécurisées et qui dispose d'une politique migratoire efficace, responsable, s'inscrivant dans la durée et respectant les normes internationales; une Union déterminée à lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée.
- **Une Europe prospère et soucieuse du développement durable**: une Union qui crée de la croissance et des emplois; une Union où un marché unique solide, connecté et qui se développe, en s'adaptant aux transformations technologiques, et où une monnaie unique stable et encore renforcée ouvrent des perspectives sur le plan de la croissance, de la cohésion, de la compétitivité, de l'innovation et des échanges, en particulier pour les petites et moyennes entreprises; une Union qui favorise une croissance soutenue et durable, grâce aux investissements, à des réformes structurelles et à des efforts en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire; une Union où les économies convergent; une Union où l'énergie est sûre et financièrement abordable, et l'environnement propre et sûr.
- **Une Europe sociale**: une Union qui, en s'appuyant sur une croissance durable, favorise le progrès économique et social ainsi que la cohésion et la convergence, tout en veillant à l'intégrité du marché intérieur; une Union qui prenne en compte la diversité des systèmes nationaux et le rôle essentiel des partenaires sociaux; une Union qui promeuve l'égalité entre les femmes et les hommes et qui œuvre en faveur de droits et de l'égalité des chances pour tous; une Union qui lutte contre le chômage, les discriminations, l'exclusion sociale et la pauvreté; une Union où les jeunes bénéficient du meilleur niveau d'éducation et de formation et peuvent étudier et trouver un emploi sur tout le continent; une Union qui préserve notre patrimoine culturel et favorise la diversité culturelle.
- **Une Europe plus forte sur la scène mondiale**: une Union qui continue à développer les partenariats existants, qui en instaure de nouveaux et qui œuvre à la stabilité et à la prospérité dans son voisinage immédiat, à l'est et au sud, mais aussi au Proche-Orient, dans toute l'Afrique et dans le reste du monde; une Union prête à assumer davantage de responsabilités et à contribuer à la mise en place d'une industrie de la défense plus

compétitive et plus intégrée; une Union déterminée à renforcer sa sécurité et sa défense communes, et ce également en coopération avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et en complément de celle-ci, en tenant compte des situations nationales et des engagements juridiques; une Union jouant un rôle actif aux Nations unies et défendant un système multilatéral fondé sur des règles, qui soit fière de ses valeurs et assure la protection de sa population, et qui favorise le commerce libre équitable et une politique climatique mondiale constructive.

Suite au résultat du référendum de l'année dernière, le 29 mars 2017 le Royaume-Uni a officiellement activé l'article 50 du Traité de l'Union européenne, ayant ainsi lancé le processus de sa sortie de l'Union européenne. Etant donnée que cette situation se produit pour la première fois pendant les 60 ans de l'existence de l'Union européenne, il est très difficile, voir impossible d'anticiper correctement toutes les implications de cet événement pour l'avenir de l'Union européenne. Néanmoins, il est évident que ce sera un effet de longue durée qui affectera de manière importante l'environnement géopolitique européen.

L'élection du nouveau président des Etats-Unis a été un autre événement important de l'année 2016 ayant probablement changé de paradigmes. Tenant compte du partenariat entre l'Union européenne et les Etats-Unis ainsi que des liens étroits historiques, culturels et politiques entre nos unions, nous devons envisager de potentiels changements d'engagement des Etats-Unis dans les affaires globales (politique de l'énergie, commerce international, lutte contre le terrorisme et les relations internationales en général). L'Union européenne doit être prête à réagir à ce genre de changement.

Le rôle des parlements nationaux

Vu le poids du forum de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, la discussion et son orientation devraient refléter le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen notamment aux sujets relatifs à la politique étrangère. Les présidents sont appelés à échanger leurs expériences et les bonnes pratiques dans la formation des positions de leurs gouvernements respectifs quant à l'avenir de l'Union européenne, et dans la gestion et orientation de la politique étrangère dans leurs parlements respectifs.

La réunion devrait rebondir sur la discussion intéressante entamée par la présidence hollandaise pendant sa réunion plénière COSAC, et donc le rôle et la portée de la diplomatie parlementaire. Selon le magazine *Foreign Policy Journal*, l'intervention et l'engagement des parlements aux sujets de la politique étrangère sera réalisée à deux niveaux : (3)

1. Au niveau institutionnel, notamment dans trois domaines concrets :
 - a. Dans le processus législatif : avec la ratification des accords internationaux et l'adoption des lois relatives à souveraineté, sécurité et sécurité nationale.
 - b. Suite à un contrôle parlementaire ordinaire : la mise en oeuvre des instruments à la disposition de parlements (interrogations, comités, censure).
 - c. Dans le cadre du rôle politique plus général : tenue de réunions et de discussions relatives aux affaires étrangères à diverses occasions (par ex. présentation des déclarations de programme, consultation du programme du gouvernement ou adoption du budget).
2. Au niveau diplomatique : Il existent quatre domaines d'intervention parlementaire :
 - a. Diplomatie bilatérale ayant pour but le renforcement de la collaboration avec d'autres parlements, et ainsi renforcer les liens entre les gens. Le développement de ce domaine fournit un cadre plus large pour le renforcement des relations entre les pays.

- b. Diplomatie multilatérale, qui a été développée au sein des parlements à travers les délégations parlementaires, soit lors des réunions parlementaires des organisations internationales (Conseil de l'Europe, l'OTAN, l'OSCE, BSEC), soit dans les organes parlementaires internationaux. Ces réunions sont régionales par leur nature (par ex. la Méditerranée, les Balkans, la mer Ionienne, l'Europe centrale etc.) ou focalisées sur des sujets particuliers.
- c. Réunions européennes pouvant ressembler aux conférences diplomatiques, mais spécifiques de nature. Elles fonctionnent de manière plus ou moins institutionnalisée dans la pratique journalière et dans les procédures et les pratiques de l'Union européenne (par ex. la Conférences des Présidents des Parlements, réunion des comités pour les affaires européennes des parlements etc.) et dans les accords d'amitié des groupes interparlementaires.

Selon l'analyse précitée, M. Noulas est amené à la conclusion que les formes actuelles de la démocratie parlementaire fonctionnent dans le cadre des groupes informels tels que les groupes interparlementaires, coopératifs ou ad hoc donnant naissance, plus tard, aux instruments sophistiqués de progrès et de maturation de la collaboration interparlementaire mondiale dans un monde qui a besoin d'être mondialisé, interdisciplinaire, interculturel, et surtout participatif.

Remarques

1. COMMISSION EUROPÉENNE, Livre blanc
2. DIRIGEANTS DE L'UE27: Déclaration de Rome
3. NOULAS, G.: The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy. In: Foreign Policy Journal. Disponible en ligne : < <https://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/22/the-role-of-parliamentary-diplomacy-in-foreign-policy/>>, vérifié le 29 mars 2017