

Propositions pour une nouvelle étape de construction de l'Union européenne

Pierre Calame, Juillet 2021

L'Europe sera grande si elle apporte à sa population et au monde des réponses aux défis du vingt et unième siècle.

Face aux crises de la modernité née en Europe et symbolisée par le « siècle des Lumières », beaucoup, en particulier en Chine, espèrent que, conformément à sa vocation universaliste, l'Europe sera capable d'inventer un nouveau siècle des Lumières L'ambition est tracée.

En décembre 2001 s'est tenue à Lille pour la première fois une Assemblée mondiale de citoyens offrant, par sa diversité géographique et socioprofessionnelle et la répartition des participants prenant en compte le poids démographique des différentes régions du monde (à eux seuls Chinois et Indiens représentaient 25 % du total), un résumé de la société mondiale. Dix jours d'échanges pour conclure que malgré cette diversité les peuples pouvaient s'accorder sur les défis communs du vingt et unième siècle. C'est essentiel : en effet face à des interdépendances irréversibles entre les sociétés et entre l'humanité et la biosphère, il faut bâtir entre tous les peuples une communauté de destin et celle-ci ne pourra se fonder sur une histoire ou une religion communes ; ce sont les défis communs et la volonté d'y faire face ensemble en se fondant sur des valeurs communes qui en seront le ciment.

Quatre défis communs ont été identifiés à l'issue de l'Assemblée mondiale. C'est la feuille de route du vingt et unième siècle. A l'Europe de proposer des réponses à la hauteur de l'enjeu. Premier défi, fonder la communauté mondiale sur une valeur commune, présente dans toutes les sociétés, la responsabilité, c'est à dire le devoir de prendre en compte l'impact de nos actes sur le reste de l'humanité et sur la biosphère. Second défi, conduire la révolution de la gouvernance pour inventer un mode de gestion de nos sociétés conciliant les interdépendances planétaires qui nous unissent et la diversité des contextes et des cultures. Troisième défi, renouveler notre pensée et nos politiques économiques pour répondre aux exigences de justice et de protection de la biosphère par un grand « retour en avant » de l'oeconomie. Quatrième défi, instituer la communauté mondiale de destin en dépassant les logiques nationales qui opposent artificiellement les destins des peuples.

Les douze propositions qui suivent, résumées chacune en 1500 signes pour respecter le format requis par la Conférence sur le futur de l'Europe, n'épuisent pas la complexité de ces défis mais illustrent les premiers pas à faire par l'Union Européenne pour montrer sa volonté et sa capacité à les relever. Elles sont classées en quatre chapitres : la révolution de la gouvernance : le « retour en avant » de l'oeconomie, la construction d'une communauté de destin, l'éducation.

A. La révolution de la gouvernance

Etat national souverain, démocratie représentative, répartition des compétences entre différents niveaux de gouvernance, séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Quatre constructions intellectuelles et institutionnelles nées en Europe entre le dix septième et le dix huitième siècle que nous avons fini par considérer comme des vérités absolues, universelles, intemporelles. Or ce sont quatre constructions historiques correspondant à l'état de l'Europe de cette époque. Parler de gouvernance revient à sortir de l'illusion que ces formes sont indépassables ou même appropriées aux défis du vingt et unième siècle pour examiner les invariants de la gouvernance, d'une civilisation à l'autre et d'une époque l'autre, et se demander quelles seront les formes de gestion des sociétés les

mieux adaptées aux défis de notre temps: gérer un monde interdépendant, préserver les biens communs mondiaux. Trois invariants se dessinent : la communauté ; les objectifs ; la légitimité.

La communauté : un ensemble d'humains et de non humains considérés comme solidaires et pour lesquelles se sont inventées des régulations de tous ordres qui ensemble forment la gouvernance.

Les objectifs : le but de la gouvernance est d'assurer la pérennité de cette communauté en poursuivant trois objectifs : maintenir la cohésion interne ; assurer l'équilibre à long terme entre la communauté humaine et son environnement ; résister si nécessaire à des agressions extérieures.

La légitimité : un pouvoir et des institutions ne sont légitimes que s'ils satisfont à un double impératif de justice et d'efficacité. La légalité des actes des gouvernants, qu'en Occident nous assimilons trop souvent à la légitimité, et l'existence d'une justice indépendante ne sont que des modalités parmi d'autres de la légitimité.

Six des douze propositions relèvent de la gouvernance. Elles visent à : faire émerger une véritable « communauté européenne » c'est à dire la conscience par tous les Européens d'une communauté de destin ; inventer pour l'Europe une « fédération 2.0 » renforçant la capacité d'action de l'Union tout en respectant la diversité des situations, en mettant en œuvre une gouvernance à multi-niveaux ; reconnaître que les « territoires », bassins de vie des Européens, sont appelés à être des acteurs majeurs de la transition vers des sociétés durables et réunir les conditions pour qu'ils le deviennent réellement ; fonder un droit européen de la responsabilité.

A.1. Faire émerger la conscience d'un peuple européen grâce à un processus instituant citoyen

La construction européenne s'est fondée sur l'unification du marché, solution de recours après le rejet en 1954 de la Communauté européenne de défense. Cette stratégie a été efficace mais, le commerce mondial s'étant lui-même unifié, l'Union est devenue le ventre mou de la globalisation économique et un nain politique. La difficulté de renforcer l'Union a une cause profonde : *marché unique, monnaie commune, statut de citoyen européen ne suffisent pas à faire naître la conscience d'une communauté de destin, à faire émerger un « peuple européen »*. Pour cela, il faut que les citoyens européens s'expliquent entre eux sur leurs valeurs, leur vision du monde, leurs priorités, leurs peurs, leurs espérances. Un tel processus instituant citoyen est la condition d'une nouvelle étape de l'UE. Nourri des acquis de la démocratie délibérative, il devrait s'organiser en deux étapes : au niveau de villes et des régions ; puis au niveau européen.

Au niveau des villes et des régions, pour rompre avec l'idée « d'intérêts nationaux » et la crainte des Etats de voir se dissoudre dans l'Europe leur propre identité. Ces panels de citoyens devraient travailler pendant six mois autour de deux questions essentielles : quels sont les défis communs du monde au 21^e siècle ? et quelle réponse l'Europe est-elle capable d'y apporter. Puis, seconde étape, une Assemblée citoyenne européenne de 1000 citoyens délégués par les panels locaux mettra en commun les réflexions et les propositions.

A.2. Formation européenne à la gouvernance à multi-niveaux et cycle de formation des fonctionnaires nationaux

L'Union Européenne a promu les idées de gouvernance à multi-niveaux et de subsidiarité active. Ce faisant elle a été la première à assumer le fait qu'aucun défi des sociétés aujourd'hui ne peut être relevé à un seul niveau de gouvernance et qu'*il faut définir les modalités concrètes de coopération entre ces*

différents niveaux plutôt que de procéder, de manière toujours illusoire, à la répartition des compétences entre ces différents niveaux. Malheureusement, cette vision nouvelle de la gouvernance, indispensable si l'on veut donner à cette dernière la légitimité qui bien souvent lui fait défaut aujourd'hui, comme l'illustre la crise de la démocratie représentative, reste étrangère aux cultures administratives et politiques nationales. Un grand programme d'échange entre fonctionnaires des différents Etats membres et de formation aux principes et méthodes de la gouvernance à multi-niveaux s'avère nécessaire.

La mise à disposition par différents Etats membres de fonctionnaires nationaux à la Commission Européenne est certes utile pour ouvrir les fonctions publiques nationales à l'Europe mais ne suffisent pas, tant s'en faut, à organiser cette véritable mutation culturelle. Ce n'est plus seulement des collèges européens à Bruges ou à Florence dont nous avons besoin, c'est d'une formation commune des fonctions publiques en Europe.

A.3. Un réseau européen de pôles thématiques d'échange d'expériences

En 2018, la Commission Européenne a traduit les deux principes fondateurs de l'Union, proportionnalité et subsidiarité, en méthode d'élaboration des politiques européennes : une gouvernance à multi-niveaux régissant la coopération entre les différents niveaux de gouvernance, fondée sur le principe de subsidiarité active qui consiste à confronter les expériences des Etats et des collectivités territoriales sur un domaine donné, à en dégager des principes directeurs communs puis à amener chaque collectivité à appliquer ces principes directeurs en fonction du contexte. C'est une modalité d'apprentissage et de perfectionnement permanent. La Méthode ouverte de coordination s'inspire déjà de la même idée mais se limite aux politiques nationales.

La gouvernance à multi-niveaux est essentielle : aucun problème de la société ne peut être traité à un seul niveau. Les collectivités territoriales ont un rôle décisif à jouer, mieux à même que les Etats de dépasser les politiques sectorielles. Il faut faire de l'Union Européenne une vaste communauté apprenante riche de son unité et de sa diversité.

Il est proposé de créer, pour chaque grande politique publique, un pôle européen d'animation de la subsidiarité active. (échange d'expériences, énoncé des principes directeurs, mise en œuvre différenciée). Ils seront répartis entre les Etats membres.

A.4. Une fabrique européenne des transitions territoriales et un programme européen de formation des élus et des cadres des collectivités territoriales

On assiste à « la revanche des territoires » : ils avaient perdu leur importance aux 19^e et 20^e siècle au profit des Etats et des grandes entreprises. Retournement de situation aujourd'hui : les acteurs capables de prendre en charge la transition vers des sociétés durables sont ceux qui sont à même de gérer simultanément les dimensions économiques sociales et écologiques de la société: ce sont, respectivement, les *territoires*, espace de vie de la société et les *filières* mondialisées de production qui organisent une coopération entre des milliers d'acteurs. D'où de nouvelles responsabilités pour les collectivités territoriales. Mais leurs cadres politiques et administratifs y sont peu ou mal préparés et les politiques publiques y restent souvent sectorielles. D'où l'idée de mettre en place *une véritable Fabrique européenne des transitions territoriales*, créant les conditions d'un échange d'expériences permanent entre les collectivités territoriales et un cadre commun de formation de leurs cadres politiques et administratifs.

Trois actions concrètes pour démarrer : la mise en place d'une banque européenne d'expériences sur les territoires en transition ; un « Erasmus des collectivités territoriales » conduisant leurs cadres politiques et administratifs à travailler dans une collectivité d'un autre pays membre ; un grand programme triennal commun de formation à distance de leurs cadres.

A.5. L'appui à la mise en place d'Agences économiques territoriales dans tous les territoires européens

La politique de cohésion territoriale a été un des succès de l'Union Européenne et a permis à l'Union d'aider directement des collectivités sub-nationales. Cette perspective doit maintenant être élargie et renouvelée, avec la nouvelle priorité de la transition vers des sociétés durables (Nouveau pacte vert). Les « territoires » en seront des acteurs majeurs : ils incarnent les liens entre les dimensions économiques sociales et écologiques de la vie des sociétés et permettent de « penser localement pour agir localement et globalement » leur mode de vie et leur modèle économique, fondé encore aujourd'hui sur l'illusion de ressources infinies de la planète à disposition de l'Occident. Il faut revenir à ce que l'on appelait « l'oeconomie » : l'art d'assurer le bien être de tous dans le respect des limites de la biosphère.

Mais les territoires demeurent encore intellectuellement sous équipés pour connaître et comprendre leur métabolisme, conduire une transition de nature systémique, développer les coopérations entre les acteurs et les synergies entre les domaines de gouvernance que nécessite cette transition. Ce sont de nouveaux métiers, de nouveaux modes de connaissance, de nouvelles approches de la complexité qu'il faut développer. D'où la proposition : doter avec l'appui de l'Union Européenne tous les territoires qui s'engagent dans la transition d'une Agence économique territoriale: cet investissement immatériel est aujourd'hui prioritaire.

A.6. La Charte européenne des responsabilités humaines et l'extension des compétences de la Cour européenne des droits de l'homme

Les droits humains constituent aujourd'hui la colonne vertébrale du droit européen. Les procès pour inaction climatique à l'encontre des Etats ou des grandes entreprises n'ont pu faire valoir l'impact de cette inaction sur l'ensemble des sociétés et sur le climat ; ils ont dû mettre en avant l'impact... sur les droits humains des communautés nationales. Et on attribue une personnalité juridique à des rivières pour pouvoir leur conférer des « droits ».

La prééminence des droits humains est propre à l'Occident. Dans un monde qu'il dominait encore ils se sont affirmés en 1948 comme valeur universelle mais on n'en trouve pas l'équivalent dans d'autres civilisations et leur caractère exclusif a rompu l'équilibre entre droits et responsabilités. La seule valeur vraiment universelle est la responsabilité car *elle fonde l'idée même de communauté*, souvent composée d'humains et de non humains, dont chaque membre doit rendre compte de l'impact de ses actes sur l'ensemble de la communauté.

La responsabilité sera la colonne vertébrale de l'éthique et du droit au 21^e siècle. Il faudra pour cela adopter une Déclaration universelle des responsabilités humaines, pendant de la Déclaration universelle des droits humains. L'UE peut en prendre l'initiative, à condition d'adopter une Charte européenne des responsabilités humaines et d'étendre la compétence de la Cour Européenne des droits de l'homme à la responsabilité.

B. L'oeconomie

On assiste depuis trente ans, face à l'inadaptation d'une pensée économique héritée des siècles passés qui s'est fondée sur l'illusion de ressources infinies, à une multiplication des termes composés, développement durable, croissance verte, responsabilité sociale et environnementale des acteurs de l'économie et de la finance : souvent des oxymores qui prétendent dépasser nos contradictions par la magie du verbe. Pourquoi ne pas revenir tout simplement au concept utilisé jusqu'au milieu du dix huitième siècle : l'oeconomie, qui était l'art d'assurer le bien être de tous dans le respect de ressources limitées qu'il fallait préserver à tout prix ? Ce retour en avant amène à s'interroger sur la nature des différents biens et services et les régimes de gouvernance qui leur correspondent, sur la légitimité du pouvoir exercé par des acteurs économiques, financiers ou politiques qui se comportent de façon irresponsable. Deux propositions sont ici mise en avant, non parce qu'elles couvrent toute l'oeconomie mais parce qu'elles sont particulièrement significatives et urgentes : la gestion de l'énergie fossile par des quotas individuels ; le renouvellement du contrat social entre finance et société.

B.1. Lutte contre le réchauffement climatique : la mise en place de compte carbone individuel au niveau européen

Depuis le Sommet de la terre de 1992, la lutte contre le réchauffement climatique s'est révélée inefficace. L'empreinte carbone des Européens ne s'est pas réduite : les progrès apparents sur le sol européen résultent de la délocalisation des activités industrielles les plus consommatrices en énergie. Les méthodes traditionnelles, taxation du prix du carbone et multiplication des normes, sont ou socialement mal admises ou inefficaces. Un changement complet de perspective s'impose que n'offre pas le nouveau Pacte vert.

En France, les Assises du climat tenues début 2021 (www.assisesduclimat.fr) ont posé le problème dans des termes très différents : s'imposer une obligation de résultat conforme à nos engagements internationaux, en réduisant de 5 % par an notre empreinte, de 10t à 2t en trente ans. Cela signifie que les émissions sont rationnées et que le plafond s'abaisse de 5 % par an. Quatre critères permettent de juger les politiques proposées : prendre en compte la totalité de l'empreinte écologique; garantir que le résultat sera atteint ; assurer la justice sociale ; mobiliser tous les acteurs privés et publics au service des objectifs communs. Une seule politique respecte ces quatre critères : l'allocation à chaque citoyen d'un quota individuel d'émission librement négociable, un compte carbone (www.comptecabone.org). Ce sont ces perspectives dont on a besoin au plan européen: en organisant des Assises européennes du climat; en débattant au sein des institutions européennes des modalités de mise en place d'un compte carbone .

B.2. Finance durable et contrat social

L'Union Européenne tente de mettre la finance au service de la transition : évaluation des risques liés au climat, taxonomie des activités, réorientation de la BEI... Et des milliers d'institutions financières ont signé les principes d'investissement responsable (PRI) de l'ONU. Mais, malgré la multiplication des fonds « éthiques », le devoir fiduciaire des gestionnaires de portefeuille demeure d'assurer un rendement aux investisseurs. L'éthique y est accessoire.

Les systèmes d'épargne socialisés, fonds de pension, fonds communs de placement, sociétés d'investissement représentent une proportion considérable des capitaux investis. Un nouveau contrat

social européen entre la finance et la société doit se fonder sur une Charte de responsabilité des différents acteurs : actionnaires, administrateurs des fonds, gérants de portefeuilles, banques.

Exemple : les actionnaires. Selon la doxa, ils sont les vrais propriétaires d'une entreprise. Ils disposent de droits de vote à l'instant même où ils achètent une action. Accorde-t-on la nationalité à quiconque franchit la frontière ? La détention des actions est souvent courte (sa durée moyenne a chuté de 7 à 1 an depuis la seconde guerre mondiale). Et le caractère anonyme de la détention des actions fait qu'aucun actionnaire ne peut être inquiété pour les décisions dommageables prise par l'entreprise à l'époque où il en détenait des actions. Tout cela doit changer. Raisonnements similaires pour les autres acteurs.

C. Une communauté mondiale de destin

Les destinées des différents peuples et nations sont devenues indissociables et seule la conscience de l'humanité de former une seule et même « famille humaine », pour reprendre les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, permettra de consentir les sacrifices mutuels nécessaires à notre survie. On en est très loin. D'abord parce que les Etats nation, en prétendant représenter de façon exclusive « leur » peuple, nous éloignent de la conscience d'un destin commun ; ensuite parce que n'a pas encore émergé un véritable droit international de la responsabilité. C'est à ces enjeux que répondent les deux propositions.

C.1. La contribution de l'Union Européenne à l'émergence d'une communauté mondiale de destin par l'organisation du dialogue entre les sociétés

Depuis le 17ème siècle, les Etats ont revendiqué le monopole des relations internationales et ont fait comme si les communautés nationales, héritées de l'histoire, étaient des « communautés naturelles » indépassables. L'ONU a sacralisé la souveraineté des Etats. Seule l'Union Européenne incarne leur nécessaire dépassement. Dans le contexte d'interdépendance intense et irréversible entre les sociétés il est urgent de faire émerger *la conscience d'une communauté mondiale de destin*, par la prise de conscience que ce qui nous unit aux autres sociétés est plus important que ce qui nous oppose. Cela ne peut se faire qu'en organisant un dialogue direct entre les sociétés, sur un pied d'égalité, impliquant tous les milieux sociaux et invitant les uns et les autres à confronter leurs regards sur des défis communs mondiaux.

L'expérience du forum China-Europa (www.China-Europa-Forum.net) montre qu'un tel dialogue est possible, enthousiasmant et révèle que sur bien des sujets les divergences au sein de la société européenne et au sein de la société chinoise sont supérieures aux divergences entre « Chinois » et « Européens ». L'Union Européenne n'a pas été capable de soutenir financièrement ce forum : elle ne dispose d'aucune ligne budgétaire y correspondant. Ce devrait être une urgence et une priorité pour les prochaines années pour organiser le dialogue de la société européenne avec les sociétés chinoise, américaine, indienne, latino-américaine ou de l'Asie du sud est.

C.2. L'Union Européenne, promotrice d'un droit international de la responsabilité

L'invention d'un droit européen nourri des traditions juridiques des Etats membres et réinscrit dans les droits nationaux avec les marges nationales d'appréciation, est une avancée majeure de l'Union Européenne.

La construction de principes juridiques communs se pose aujourd'hui à l'échelle du monde car l'absence d'un droit international de la responsabilité s'appliquant aux acteurs, publics ou privés, dont l'impact est mondial montre qu'en ayant inventé au 19^e siècle les « sociétés anonymes à responsabilité limitée », nous avons construit au 21^e ...des sociétés à irresponsabilité illimitée !

Le droit international, dans un monde multipolaire, ne peut être ni l'application extraterritoriale du droit américain ni l'universalisation du corpus juridique occidental. Comme le montre le livre « sur les chemins d'un Jus commune universalisable », il existe des principes de gouvernance et de droit communs aux différentes traditions juridiques du monde : droit continental ; commun law ; droit chinois, droit islamique. Il est donc possible de concevoir aujourd'hui, par le dialogue entre les sociétés, les bases d'un système juridique mondial, mis en œuvre à travers le réseau des Cours régionales et nationales de justice, conduisant les différents types d'acteurs publics et privés à assumer pleinement leur responsabilité vis-à-vis du reste du monde. L'Union Européenne est fondée à prendre cette initiative.

D. La réforme du système éducatif

De quels humains, de quelles élites aurons nous besoin ? 2050, un peu moins de trente ans, est un horizon devenu familier en Europe et dans les différents Etats membres. C'est notamment l'horizon auquel nous prétendons parvenir à la neutralité carbone (mais en faisant l'impasse sur nos émissions importées de gaz à effet de serre...). 2050 : les enfants que nous formons aujourd'hui dans nos écoles en seront les actifs et les étudiants de nos universités en seront les cadres. Les préparons nous à la tâche écrasante qui sera la leur en raison de l'incapacité des générations aujourd'hui aux commandes à prendre à temps les virages nécessaires ? Rien n'est moins sûr. Les deux propositions cherchent à répondre à cette impasse.

D.1. La réforme de l'éducation : préparer les jeunes Européens aux défis qui les attendent

Les jeunes formés aujourd'hui géreront le monde en 2050. Ils devront, comme l'illustre le changement climatique, assumer le caractère irréversiblement interdépendant de nos sociétés et conduire une transition systémique : gérer de nouvelle manière les relations entre les êtres humains, entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère ; penser et relier entre elles de nombreuses mutations sans céder à l'illusion que les problèmes seront résolus par la science et la technique.

Formation à la transition, à la gestion de la complexité et à la citoyenneté mondiale : les fondements de l'éducation, caractérisée souvent par la coupure entre connaissances et valeurs, un enseignement par discipline, une séparation des sciences physiques, biologiques et sociales sont à revoir complètement.

Il faut enraciner l'enseignement dans des territoires locaux : lieux de découverte de l'interrelation entre les choses et les êtres, ils offrent l'occasion de développer des projets coopératifs, à l'échelle et à la portée de chaque âge, tournés vers la découverte du pouvoir d'agir. A tous âges, les échanges entre écoles, collèges et lycées du monde entier doivent permettre de découvrir les autres cultures mais aussi et surtout de se découvrir citoyens du monde confrontés aux mêmes défis, appelés à coopérer. Voilà les fondements de la réforme de l'éducation.

D.2. Un nouveau contrat social entre l'université et la société

La déclaration de Lisbonne proclame la volonté que l'Europe de devenir leader mondial de la société de la connaissance. Cette illusion que plus de connaissances construites et transmises par des facultés mono disciplinaires garantit le progrès se retrouve en 1998 dans la Déclaration finale du congrès mondial de l'enseignement supérieur : « financez largement les universités en respectant leur autonomie et votre développement est assuré » ! C'est faux. Le congrès mondial de 2009 a déjà reconnu que la priorité de l'université est de former les citoyens responsables.

Le financement de l'enseignement supérieur repose sur un contrat social hérité du passé : autonomie de l'université bâtie face à l'église et aux autorités civiles ; organisation en facultés par discipline qui remonte au début du 19^e siècle. L'université lieu de l'innovation ? elle s'autoreproduit ! L'Union européenne doit redéfinir le contrat social entre l'université. Plusieurs pistes :

- un tronc commun à tout l'enseignement supérieur, initiation aux connaissances et méthodes de bases de compréhension de notre monde complexe et de ses défis ;
- un enracinement de la formation dans les réalités territoriales, mettant les étudiants au service de la société et au contact direct de la complexité et l'exercice de la responsabilité ;
- une formation interdisciplinaire mobilisant une diversité de connaissances au service d'enjeux concrets ;
- une refonte de la formation des formateurs, du primaire à l'université.