

LA UNIÓ EUROPEA:

REPTES I PERSPECTIVES



Govern d'Andorra



En col·laboració amb:

ANDORRA
UNIÓ EUROPEA

© Govern d'Andorra
Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior
Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra

Dipòsit legal: AND.329-2021
ISBN: 978-99920-0-922-2

Disseny de la coberta i maquetació: A-Tracció-A

Per citar aquesta publicació / Para citar esta publicación / Pour citer cette publication :

Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra (37a : 13 - 14 set., 4 oct., 9 nov. 2021: Andorra la Vella). *La Unió Europea: reptes i perspectives = La Unión Europea: retos y perspectivas = L'Union européenne : défis et perspectives = The European Union: Challenges and Perspectives*. [en línia]. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra, 2021 (978-99920-0-922-2) <<http://www.universitatestiutardor.ad/UEA2021>>

SUMARI / SUMARIO / SOMMAIRE / SUMMARY

Discurs d'obertura 4

L'estat de la Unió Europea: crisi i reforma 7

Pol Morillas

**Accords d'association de l'Union européenne,
libre-échange et convergence réglementaire** 17

Claude Maerten

UK-EU relations after Brexit 32

Robin Niblett

**L'Union européenne
et les jeunes générations** 40

Federica Mogherini

Conclusions 46

Pol Morillas

Discurs de cloenda 51

DISCURS D'OBERTURA

Distingides autoritats,

Senyores i senyors,

Després d'un any d'inactivitat forçada per la irrupció de la COVID-19, ens retrobem en un dels fòrums de reflexió i debat més importants que se celebren al nostre país: la Universitat d'Estiu i de Tardor d'Andorra. El 1982, Lídia Armengol, una de les dones que més ens ha ensenyat sobre com defensar i consolidar la nostra identitat des de l'estima, la passió i el rigor, va crear aquest fòrum amb la voluntat d'analitzar temes d'actualitat, gràcies a l'expertesa dels seus participants i des d'una perspectiva pluridisciplinària i transversal. Un esdeveniment que enguany incorpora nous formats amb la voluntat d'ampliar les possibilitats de participació i de difusió.

Al llarg d'aquests gairebé quaranta anys d'història de la Universitat d'Estiu i de Tardor, la relació d'Andorra amb la Unió Europea ha estat sempre una qüestió recurrent. I no és estrany: és certament interessant analitzar aquesta situació d'independència formal, però de creixent imbricació, del nostre país amb la UE mitjançant acords directes –l'Acord d'unió duanera (1990), l'Acord de cooperació (2004), l'Acord sobre la fiscalitat de l'estalvi (2004), l'Acord monetari (2011) i l'Acord d'intercanvi automàtic d'informació fiscal (2016). És un apropament progressiu i dinàmic amb un recorregut de més de trenta anys.

La reforma del model econòmic i fiscal que s'ha portat a terme al llarg de la darrera dècada ha estat determinant per presentar-nos al món com una plaça segura i homologada. No podíem sobreviure més basant-nos en un model opac i esgotat que tancava les portes de la competitivitat i de la bona entesa amb la resta de països i, en especial, amb Europa. Havíem d'enterrar el nostre passat com a paradís fiscal. I aquest va ser també un dels elements determinants per avançar cap a un model de relació més ambiciós amb la UE, un model que encara s'està acabant de construir i que ens ha de permetre diversificar autènticament la nostra economia.

Tampoc no podem passar per alt altres factors que gairebé de forma natural ens condueixen cap a aquest enfortiment de les relacions amb la UE: la interdependència geogràfica i demogràfica del nostre país amb Europa és total, fins al punt que la població resident –gairebé en la seva totalitat espanyols, portuguesos i francesos– supera la nacional. L'europèitziació dels valors de la nostra societat, de la nostra legislació, que s'inspira fortament en el dret comunitari, o el component cada cop més internacional de les empreses andorranes, ens obliguen a no donar l'esquena a Europa.

Les negociacions per a l'Acord d'associació amb la Unió Europea es van iniciar l'any 2015, conjuntament amb Mònaco i San Marino. Unes negociacions que van abastar tota la legislatura precedent i el que portem de la legislatura actual. Vam iniciar aquesta legislatura amb la creació d'una Secretaria d'Estat d'Afers Exteriors, adscrita al cap de Govern, perquè enteníem que aquest dossier era prou rellevant per al futur del nostre país per dedicar-hi una atenció específica i transversal i, d'altra banda, per poder intensificar el diàleg amb el conjunt de forces polítiques del país, materialitzat en un acord polític, i amb les organitzacions empresarials i professionals, per identificar amb ells on volem ser més competitius, en quins sectors i àrees volem ser més actius, i com això encaixa amb l'associació amb la UE i la participació en el seu mercat interior.

Un diàleg que també s'ha traslladat a les ciutadanes i els ciutadans que, com no podia ser d'altra manera, ens han expressat els seus dubtes sobre què comportarà aquest model de relació amb la UE, una vegada superat, crec, el temor a una possible pèrdua d'identitat o de sobirania. Cal llançar el missatge a casa nostra que l'apropament a la UE no implica una pèrdua de la nostra especificitat o diferència –Europa és diversa culturalment i lingüísticament i és un mosaic de pobles, regions, estats i nacions–, sinó que ens ha de reconèixer com a interlocutor vàlid i de pes. Aquesta negociació ha de ser un exemple de la capacitat de la UE d'integrar en el seu mercat interior realitats tan particulars com la d'Andorra, des del respecte de les nostres especificitats.

El Brexit i la COVID-19 han alentit les negociacions, però aquesta tardor esperem intensificar l'agenda negociadora i iniciar alguns dels debats més intensos i complexos de l'Acord, com és la lliure circulació de persones, la lliure prestació de serveis o la situació del sector de les telecomunicacions.

Estic convençut que al llarg de les diverses sessions que ofereix aquesta edició de la Universitat d'Estiu i de Tardor d'Andorra, amb la participació d'experts autoritzats i de renom, coneixerem reflexions i aproximacions molt interessants sobre la Unió Europea i els seus reptes de futur, després d'un any especialment convuls en què, tanmateix, la Unió ha sabut estar a l'altura dels reptes que se'ns han plantejat als poders públics. Només cal pensar en els fons Next Generation o en el mecanisme d'aprovisionament i subministrament de les vacunes.

Un dels principals impulsors del projecte d'integració europea, el belga Paul-Henri Spaak, deia que: "A Europa tots els estats són petits, però el problema és que alguns encara no se n'han adonat." Doncs bé, és des d'aquesta constatació evident que hem d'encarar el nostre procés d'aproximació a Europa. Perquè de la mateixa manera que la Unió Europea i el seu mercat interior suposen una gran oportunitat, la gran oportunitat, per consolidar a llarg termini el creixement econòmic i la cohesió social d'Andorra, també hem de ser capaços d'explicar i de convèncer els nostres interlocutors europeus que Andorra, amb les seves particularitats i la seva idiosincràsia, enriqueix i aporta valor afegit al projecte comú europeu.

Amb aquesta reflexió declaro oficialment inaugurada la 37a edició de la Universitat d'Estiu i de Tardor del Principat d'Andorra.

Moltes gràcies!

Xavier Espot Zamora
Cap de Govern

37a UNIVERSITAT D'ESTIU I TARDOR D'ANDORRA

Sessió del 13 de setembre del 2021

Ponència inaugural

L'ESTAT DE LA UNIÓ EUROPEA: CRISI I REFORMA

Pol Morillas

Politòleg, director del laboratori d'idees (*think tank*) Barcelona Centre for International Affairs – CIDOB
Moderador de la 37a Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra

Politólogo, director del laboratorio de ideas (*think-tank*) Barcelona Centre for International Affairs – CIDOB
Moderador de la 37a Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra

Politologue, directeur du laboratoire d'idées (*think tank*) Barcelona Centre for International Affairs – CIDOB
Moderateur de la 37^e Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra

Political scientist, director of the think tank Barcelona Centre for International Affairs – CIDOB
Moderator of the 37 Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra

Fa tot just un any, en un article sobre l'estat de la Unió Europea, escrivia: “Europa és un projecte polític polièdric, amb tantes cares com un vulgui veure, però sense que puguem prendre’n cap com el tot. En prop de 70 anys d’història, la Unió Europea ha passat de ser un ideal per construir a una realitat política complexa. Avui, mentre impregna la vida de 450 milions de ciutadans, Europa torna a convertir-se en una comunitat de destí, no ja per reparar la tràgica història del continent, sinó per enfrontar-se d’igual a igual amb la resta d’actors globals.” *Europa: ideal, realitat i destí*, portava per títol l’article.¹

Amb la pandèmia encara ben present a les nostres societats, es fa evident que Europa és molt més que una simple organització internacional, però també menys que una federació d’estats. D’una banda, la crisi de la COVID-19 sembla donar per bona la cèlebre frase del pare fundador, Jean Monnet, (“Europa es forjarà en les seves crisis, i serà la suma de les solucions que es donin a aquestes crisis”), gràcies al pla conjunt d’adquisició i distribució de vacunes i del fons de recuperació europea Next Generation EU. Dos components, un en el pla sanitari i un altre en el socioeconòmic, que ens recorden que Europa és una realitat ben present a les nostres vides, societats i polítiques.

D’altra banda, el món post-COVID-19 ens reforça la percepció que Europa segueix sent un ideal per assolir (una comunitat de destí), si del que es tracta és de relacionar-se d’igual a igual amb la resta de potències mundials. La COVID-19 ens deixarà un ordre internacional més fragmentat, en què la lluita pel poder entre la Xina i els Estats Units serà l’element definitori del segle XXI i les dinàmiques

transnacionals tindran cada cop més impacte en les nostres vides, des de futures pandèmies a la crisi climàtica, passant per disruptcions al comerç internacional o la creixent digitalització. En tots aquests plans, Europa encara té molt camí per recórrer per convertir-se en una potència geopolítica que parli “el llenguatge del poder”, en paraules de l’alt representant per a la política exterior de la UE Josep Borrell.

En bona mesura, i aquest és el punt de partida per a la meva conferència d’avui, Europa no es construeix seguint una idea o projecte predefinit, sinó perquè l’absència d’Europa, la no-Europa, és una alternativa pitjor.

Des dels inicis de la integració, la Unió Europea s’ha construït per fer front a les alternatives de la guerra, l’autoritarisme i els nacionalismes excloents. La unió de dos sectors econòmics essencials per a la guerra –el carbó i l’acer– va donar lloc a una comunitat política, germen de l’actual mercat únic i de la Unió Europea. Les alternatives a un mercat comú, sota l’autoritat d’un organisme supranacional, eren el conflicte i la destrucció. La desaparició definitiva dels estats europeus en el marc d’uns Estats Units d’Europa no era, llavors, com tampoc no ho és ara, la idea preconcebuda sobre la qual s’havien de construir els capítols de la integració europea.

Amb el temps, el mercat únic europeu s’ha anat convertint en l’única alternativa a un ordre econòmic creixentment globalitzat. La reducció de les barreres internes per al lliure moviment de béns, serveis, capitals i persones (les quatre llibertats fonamentals) permet a Europa constituir un mercat interior suficientment atractiu per als seus ciutadans, però també capaç de proveir estàndards per a la resta d’actors internacionals. La constitució d’un mercat intern potent esdevé una bona alternativa a les dinàmiques de la globalització i les creixents guerres comercials entre potències.

¹ Pol Morillas (2020). “Europa: ideal, realidad y destino”. A: *Política Exterior*, 1 de setembre del 2020. <<https://www.politicaexterior.com/articulo/europa-ideal-realidad-y-destino/>>.

D'ençà de la pandèmia del coronavirus, i malgrat les competències limitades en política social i sanitària, la UE ha procurat la compra conjunta de vacunes per als 27 estats membres i la negociació amb una sola veu (la de la Comissió Europea) dels contractes amb les grans empreses farmacèutiques. També ha coordinat i executat la distribució de les vacunes, malgrat els problemes inicials en l'abastiment i el retard en l'inici de les campanyes de vacunació massiva.

L'única manera d'assegurar la sortida conjunta de la crisi sanitària, el restabliment de la llibertat de moviments i la vigència del mercat únic era l'acció coordinada des de la UE. Una alternativa pitjor hauria estat la lluita entre estats per obtenir vacunes, o la competència interna per oferir millors preus a les farmacèutiques. L'acció conjunta en matèria sanitària no formava part, doncs, d'un pla predefinit en cas de pandèmia, però era la millor opció si del que es tractava era de mantenir el mercat únic, la llibertat de moviments i la cooperació entre els Vint-i-Set.

El fons de recuperació Next Generation EU i la posada en marxa, per primera vegada, d'un esquema d'endeutament conjunt són també una millor alternativa a les polítiques fiscals restrictives i les receptes d'austeritat que van marcar la resposta a la crisi de l'euro. Aquest fons no equival a l'adopció de mecanismes permanents d'endeutament comú, la unió fiscal o la culminació de la Unió Econòmica i Monetària. Però és sens dubte una millor alternativa a la resposta individual que cada un dels estats membres pugui adoptar per fer front a una crisi eminentment simètrica i simultània, com és la generada pel coronavirus. Sense aquest pla de recuperació conjunt, haurien augmentat exponencialment les divergències entre les economies i societats europees, en bona part degut a les diferents capacitats d'endeutament dels estats membres. Enfront de l'alternativa de la disciplina fiscal, el Next Generation EU posa a disposició

dels estats europeus uns recursos sense precedents per a la transformació verda i digital de les seves economies.

Així doncs, les veus que, després de cada crisi, esperen la consecució de l'Europa federal, topen sempre amb una realitat política i institucional complexa i amb la falta de lideratge polític. En canvi, les que, amb cada crisi, prediquen l'esfondrament i desaparició de la UE, sovint descobreixen un projecte polític i unes institucions admirablement resilientes. Pot ser que tinguem una Europa per defecte, però l'alternativa, la no-Europa, no seria gens millor.

Dit això, la darrera dècada de fractures a la UE ha fet emergir un conjunt de reptes sense precedents, alhora que demana repensar els propòsits i mecanismes de la integració europea. Com ens recorden Mark Leonard i Jeremy Shapiro de l'ECFR, "en una època anterior, les principals eines per a l'elaboració de polítiques tenien propòsits força diferents dels actuals. En política de defensa i seguretat, es tractava de desmilitaritzar Europa, en lloc de construir capacitat d'acció internacional. La política de competència consistia a eliminar les ajudes estatals i la competència deslleial dins de la UE, en lloc de defensar els consumidors i les empreses europees del comportament depredador d'actors fora de les fronteres europees. Igualment, les polítiques tecnològiques i de recerca europees tractaven de redistribuir els recursos a la UE en lloc de competir en una carrera tecnològica mundial. Avui en dia, la integració europea s'ha de centrar a millorar la capacitat dels estats membres de la UE per competir eficaçment en un món de dura competència geopolítica".²

² Mark Leonard and Jeremy Shapiro (2019). "Empowering EU Member States with Strategic Sovereignty". A: *European Council on Foreign Relations*. <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/1_Empowering_EU_member_states_with_strategic_sovereignty.pdf>.

Les fractures de la UE

Repensar els mecanismes i propòsits de la integració europea requereix, en primer lloc, repassar les fractures generades durant la darrera dècada. Les diferents crisis han estat, en bona mesura, existencials, ja que han impactat en alguns dels pilars fonamentals sobre els quals s'estructura el projecte d'integració europea. La crisi de l'euro va posar en dubte la solidaritat entre els estats i el futur de la moneda única com a element més tangible de la supranacionalitat europea. La crisi de refugiats va obrir una bretxa entre l'Europa occidental i l'oriental, i va posar en perill la lliure circulació de persones i Schengen. El Brexit va fer-nos veure, per primera vegada, que la UE no és tan sols una institució que s'amplia i s'integra progressivament, sinó que també pot perdre membres i desintegrar-se. I la pandèmia ha posat de manifest que el baix nivell d'integració en el pla sanitari i social amenaça d'exacerbar les desigualtats creixents entre estats membres i en el si dels mateixos estats.

Si la suma d'aquestes crisis es pot catalogar de crisi existencial del projecte europeu és perquè, en el fons, es tracta d'una superposició de crisis: de valors, de solidaritat, institucional i de sentiment de desempament enfront d'un món transformat. Repassem-les una a una.

1. La Unió Europea es fonamenta en els valors que queden recollits en els articles 2 i 3 del Tractat. A grans trets: la democràcia, l'estat de dret, l'economia de mercat i l'estat del benestar. Si bé Europa continua sent l'actor internacional més avançat en aquests quatre aspectes, els valors europeus es troben creixentment contestats.

En el pla democràtic, malgrat que els elements formals continuen plenament vigents, l'assimilació entre democràcia i llibertats és poc clara en països com Hongria o Polònia. Tal com alertava Fareed Zakaria fa anys, les democràcies il·liberals fan ús dels

elements formals, rituals i procedimentals (com les eleccions, la conformació de majories parlamentàries i el marc legal) per debilitar progressivament els valors liberals de les societats occidentals. Així, el respecte pels drets de les minories, per la llibertat de premsa, la separació de poders o l'existència de societats civils vibrants i independents són posats en dubte per les autoritats d'aquests països. Els exemples més recents inclouen les lleis hongareses que prohibeixen la *promoció* de l'homosexualitat a menors (coneguda com a "Llei anti-LGTBI") o els atemptats contra la separació de poders a Polònia i l'intent del seu govern que la Llei nacional prevalgui sobre l'europea.

El sistema garantista de drets i llibertats fonamentals es ressent, tant a escala nacional com europea, i la UE té dificultats per activar mecanismes que frenin l'avanç d'interpretacions il·liberals. Les disposicions de l'article 7 del Tractat, que preveuen sancions en cas de trencament dels valors fonamentals, difícilment podran materialitzar-se políticament ja que, en darrera instància, per aplicar-se requereixen la unanimitat de tots els estats membres, i els governs d'Hongria i Polònia es protegeixen l'un a l'altre.

Més prometedor és el lligam entre l'entrega dels fons de reconstrucció postpandèmia i els valors europeus. La Comissió Europea està retardant l'aprovació dels plans nacionals de països que, com Hongria i Polònia, atempten contra l'estat de dret i busca mesures alternatives per penalitzar-los financerament. Malgrat això, la vinculació entre els fons europeus i l'estat de dret està en mans del Tribunal de Justícia de la UE, que estudia els recursos presentats per Hongria i Polònia i que remet en la necessitat que es demostrin els efectes negatius de l'incompliment d'aquests valors per a l'estabilitat financera de la Unió (per exemple, amb un ús corrupte dels fons o si la seva distribució trenca amb la lliure

competència). En definitiva, una crisi de valors que remet al cor de la UE com a institució basada en l'avanç i la consolidació de l'estat de dret, la democràcia, els drets humans i la protecció de les minories, tant cap a dins com cap a fora.

2. Molt lligada a la crisi de valors, ens trobem immersos en una crisi de solidaritat. La integració europea es basa en la constatació que el destí dels europeus, tant dels ciutadans com dels seus estats, requereix una cooperació que transcendeixi fronteres i que, per tant, traslladi la solidaritat a l'escala continental. La idea d'Europa està fortament lligada a l'existència d'un *demos* europeu que, si bé no es pot materialitzar en el pla polític i institucional, sí que requereix un cert sentiment de pertinença i de comunitat compartit.

La solidaritat entre europeus s'ha ressentit arran de les darreres crisis. La crisi de l'euro va enfrontar els estats (i els seus electorats) entre països deutors i creditors. En lloc de receptes basades en l'enfortiment de la unió econòmica, l'emissió de deute conjunt o la protecció de l'Europa social, les receptes per pal·liar la crisi van reforçar les polítiques d'austeritat mentre predominava una lògica d'aversion al risc fiscal. Segons aquestes veus, abans de dur a terme cap reforma per compartir riscos entre les economies de l'euro, calia que, especialment els països del sud, centressin els seus esforços a reduir la seva propensió al risc. Per tant, es van imposar retallades a la despesa social i el debilitament de l'estat del benestar. La crisi de solidaritat va arribar fins al punt que el que en aquell moment era ministre de finances d'Alemanya va amenaçar d'expulsar Grècia de la zona euro (quelcom no previst als tractats i que hauria suposat una greu crisi de credibilitat per a la moneda comuna). Si bé la recepta per superar la crisi del coronavirus ha estat molt diferent i s'ha acceptat que la Unió s'endeuti de manera conjunta per als fons de reconstrucció, aquesta

solució se circumscriu, de moment, a un marc temporal limitat i condicionat als efectes del coronavirus.

La crisi de solidaritat es va agreujar durant la crisi de refugiats del 2015. Aquesta crisi va tenir més a veure amb un sistema deficient d'acollida i de gestió de fronteres a escala europea que amb una crisi generada pel nombre d'arribades. Si la crisi de l'euro es va saldar amb una creixent bretxa entre el nord i el sud, la de refugiats va eixamplar la distància entre l'oest i l'est d'Europa. Bona part dels països europeus van negar-se a complir amb les seves obligacions en matèria d'asil i de provisió de refugi a les persones necessitades d'empara internacional. Altres països, en particular els de l'Europa central i oriental, van incomplir els pactes a què la UE havia arribat per a un repartiment de demanants d'asil segons un sistema de quotes.

Rere bona part de la política europea plana l'ombra de la xenofòbia i els moviments populistes antiimmigració, a més d'una sensació d'ansietat que, com recorda el búlgar Ivan Krastev,³ van instrumentalitzar les elits polítiques euroescèptiques. Segons el primer ministre d'Hongria, Viktor Orbán, la UE promou societats massa obertes i perverteix les arrels judeocristianes del continent, motiu pel qual els estats membres han de lluitar contra el *dictat* de Brussel·les. Una crisi de solidaritat, doncs, que per a alguns és una crisi d'ansietat que afecta el sistema nerviós de la UE.

Fa menys d'un mes, la caiguda de l'Afganistan en mans dels talibans ha fet reviure les pors d'una arribada massiva de refugiats i els efectes de la crisi europea del 2015. Dirigents com Angela Merkel i Emmanuel Macron, amb eleccions generals i presidencials a la

3 Ivan Krastev (2017). *After Europe*. Pennsilvània: Pennsylvania University Press.

cantonada, van voler deixar clar des del principi que la resposta europea no es pot basar en la solidaritat amb tots els afganesos (i, sobretot, afganeses) que fugen del règim talibà, sinó en l'ajuda humanitària i l'externalització del control fronterer a tercers països com el Pakistan, que es faran càrrec de gran part de l'acollida de refugiats.

3. En tercer lloc, la UE es troba immersa en una crisi institucional que n'impedeix un funcionament òptim. L'exemple més evident va ser la sortida del Regne Unit el juny del 2016, fet que va representar, per primera vegada, l'activació de l'article 50 del Tractat de la UE. L'absència d'*efecte dominó* del Brexit i la relativa estabilitat en les relacions bilaterals d'ençà de la signatura de l'acord de cooperació entre la UE i el Regne Unit han estat les bones notícies d'aquest episodi de desintegració europea.

Però el Brexit no ha fet més que posar en evidència el predomini de les dinàmiques intergovernamentals i de preservació de l'interès nacional, d'acord amb les quals molts estats perceben avui la integració europea. D'ençà de les darreres crisis, la noció de la integració europea com a joc de suma positiva entre estats membres ha perdut pes. Els governs sovint s'aproximen a les negociacions a Brussel·les en clau de consecució de beneficis nacionals, posteriorment traslladats a les opinions públiques dels estats membres, i no en clau de construcció d'un interès comú europeu, que per assolir-lo requereix necessàriament deixar en segon pla alguns interessos nacionals.

La integració europea ha reforçat també les dinàmiques intergovernamentals i el pes d'institucions en què els estats membres estan representats (en particular, el Consell Europeu i el Consell de Ministres) en l'entramat institucional, sovint a càrrec d'institucions

supranacionals com la Comissió Europea i el Parlament Europeu. Això, sumat a una tendència al bloqueig en la presa de decisions per l'ús de la unanimitat i el dret a veto, ha produït sovint una sensació de fatiga en la construcció europea i una paràlisi del sistema motriu de la Unió.

L'esquema institucional de la UE està poc preparat per a una presa de decisions constantment condicionada als vetos nacionals dels països més euroescèptics. I la poca voluntat dels estats membres d'abordar una reforma dels tractats que amplii l'ús de la majoria qualificada en la presa de decisions o reforci la lògica de les múltiples velocitats allunya les perspectives de la fi de la paràlisi europea, ja sigui amb 28 o amb 27 estats membres des del Brexit.

4. Una UE amb disfuncionalitats internes difícilment podrà fer front a un altre repte cabdal: ser un actor de pes a escala internacional en un moment de transformació geopolítica sense precedents. Durant molt temps, la UE ha aspirat a construir un món a imatge i semblança del reeixit projecte d'integració que ella mateixa representava. El model europeu portes endins havia de ser el model imperant a fora, amb unes relacions internacionals basades en la cooperació internacional, el reforç dels organismes de governança global, l'avanç dels drets humans, les democràcies i els estats de dret.

D'això se'n va dir el *poder normatiu de la UE* o, en altres paraules, la capacitat de la Unió de definir i defensar el que havien de ser unes relacions internacionals *normals* segons la visió europea. Alguns autors com Mark Leonard van aventurar-se a afirmar que, gràcies al seu model, Europa lideraria el segle XXI.⁴ Això era durant els feliços 2000, en què la UE, sota el paraigua de

4 Mark Leonard (2005). *Why Europe Will Run the XXIst Century*. Londres: Fourth Estate.

seguretat americà, aspirava a projectar-se al món com a “força per al bé”, tal com va dir Javier Solana, que en aquell temps era alt representant de la política exterior de la UE.

El repte, avui, consisteix en una transformació copernicana d'aquest ordre internacional. El món d'avui és multipolar i veu com l'hegemonia occidental disminueix i la disputen les noves potències. La Xina i els Estats Units s'endinsen en una rivalitat creixent, fins al punt que alguns parlen d'una nova Guerra Freda, malgrat que la rivalitat tingui lloc en un context d'interdependència comercial, digital i humana molt més gran que la protagonitzada entre els EUA i l'URSS.

Les relacions internacionals d'avui conjuguen les rivalitats geopolítiques amb altes dosis d'interdependència i una incidència creixent d'amenaces transnacionals, com la pandèmia, la crisi climàtica, les amenaces híbrides o la ciberseguretat. Alhora, les institucions de governança internacional es troben creixentment contestades i són sovint utilitzades per a la projecció dels interessos nacionals de les grans potències, amb el bloqueig consegüent d'organismes com el Consell de Seguretat de les Nacions Unides, l'Organització Mundial del Comerç o la de la Salut. Es configura un món de suma zero on es reforcen les dinàmiques de poder. La superació de les fronteres nacionals i la cooperació global que fomenta la UE semblen receptes antiquades, per més que els reptes transnacionals actuals n'evidencien la vigència.

Davant d'aquesta realitat, moltes veus europees reclamen que Europa es converteixi en un actor geopolític que aprengui a parlar el llenguatge del poder. L'holandès Luuk van Middelaar parla del

despertar geopolític d'Europa,⁵ en què conceptes anteriorment desfasats com el poder, la geografia o la narrativa tornen a ser plenament vigents.

De fet, l'Estratègia global de la UE del 2016 ja situa la UE en un context de protecció del model europeu enfront de les amenaces externes creixents. Mentre que l'estratègia de política exterior precedent, la del 2003, començava afirmant que “Europa no ha estat mai tan pròspera, tan segura ni tan lliure”, la del 2016 comença amb la tenebrosa proclama: “Els objectius, i fins i tot la mateixa existència de la nostra Unió, es troben en dubte.” L'Estratègia global de la UE és un document més realista. Intenta posar els interessos de la UE al mateix nivell que els seus valors; deixa de voler exportar el model europeu i demana protegir els ciutadans, i es basa en el foment de la resiliència de les institucions i polítiques europees.

El cervell de la UE demana avui, racionalment, una capacitat més gran d'acció internacional i l'adaptació de la UE a un escenari geopolític transformat. No obstant això, el seu sistema motriu, basat en la unanimitat i unes dinàmiques institucionals deficitàries, sovint ho impedeix. Alhora, la solidaritat interna es ressent amb els darrers episodis de crisi i això resta credibilitat a Europa als ulls de potències internacionals en fase ascendent. Per si fos prou, potències com la Xina prometen defensar amb èxit un model de creixement, prosperitat i progrés econòmic allunyat del règim de *normalitat* democràtica europea, els estats de dret i el respecte pels drets humans.

5 Luuk van Middelaar (2021). “Europe’s Geopolitical Awakening”. A: *Groupe d’Études Géopolitiques*, Working Paper 8, April 2021. <https://geopolitique.eu/en/wp-content/uploads/sites/4/2021/04/LvM_VF_working_paper_15April_ENG_2.pdf>.

El nou ordre europeu

Malgrat aquestes quatre fractures, la UE segueix sent un projecte polític necessari i pertinent per a l'ordre internacional actual. És un espai democràtic de drets i llibertats, que procura la justícia social, que ofereix un mercat únic atractiu i un model per a unes relacions internacionals cooperatives. No obstant això, la vigència d'aquest model requereix avançar cap a un nou ordre europeu fonamentat en tres premisses fonamentals: la maduresa democràtica de les institucions europees, la flexibilitat interna en la presa de decisions i l'efectivitat en política exterior.

1. En certa mesura, el projecte polític europeu ha arribat, amb el creixement de l'euroescepticisme i el populisme, a un grau de maduresa propi de qualsevol model de governança democràtica. La contestació sobre què ha de ser la UE respon a una politització creixent dels assumptes europeus. Avui, Europa està present a les dinàmiques polítiques dels seus estats membres, als debats i tertúlies polítiques i en la veu i el vot dels ciutadans. L'aparició de partits polítics que, inicialment, promovien la desintegració europea i que avui opten per la transformació de la UE cap a un marc de cooperació entre estats pot ser considerada un senyal de maduresa democràtica.

Durant les darreres dècades, i en especial d'ençà de les darreres crisis, hem passat d'un consens permissiu sobre la integració europea a un dissens que la constreny.⁶ Aquesta constatació acadèmica significa que la integració europea ha passat de ser considerada

normal i beneficiosa per naturalesa, a formar part del debat públic i, per tant, a mobilitzar l'opinió pública i el posicionament dels partits polítics. La UE ha madurat com a projecte polític. Per tant, el contrast creixent de punts de vista, dissensos i posicionaments, fins i tot d'aquells que són contraris a la integració europea, fan que Europa ja no es construeixi només de dalt a baix (des de les elits polítiques cap als ciutadans) sinó també de baix a dalt (l'opinió pública condiona les decisions polítiques).

Aquesta maduresa política contrasta amb l'existència encara d'un cert dèficit democràtic en la presa de decisions. Malgrat que el Parlament Europeu ha guanyat competències en els darrers anys, no compta amb la capacitat d'iniciativa legislativa. El procés de *spitzenkandidaten*, o d'elecció del president de la Comissió Europea d'acord amb els resultats de les eleccions al Parlament, va fer un pas enrere el 2019. Les llistes transnacionals encara no han esdevingut una realitat i el complex sistema de presa de decisions a escala europea dificulta la proximitat entre els ciutadans i Brussel·les. La Conferència sobre el futur d'Europa, actualment en marxa, preveu un sistema ambiciós de consultes ciutadanes, però la capacitat de translació pràctica de les propostes que en sorgeixin no és clara. L'Europa adulta demana, doncs, avançar en la seva qualitat democràtica, si del que es tracta és de seguir comptant amb un grau alt de suport popular. Més encara si l'objectiu és avançar cap a una veritable unió política.

2. En segon lloc, la UE ha de millorar la flexibilitat i efectivitat en la presa de decisions. Malgrat el toc d'atenció que va suposar el Brexit, en el fons és poc important si les decisions principals segueixen requerint el consens dels 27 estats membres. La capacitat de bloqueig de les negociacions, les cimeres fins a altes hores de la matinada o la sensació que les decisions sempre seran

⁶ Hooghe, Liesbet i Gary Marks (2009), "A postfunctionalist theory of European Integration: From permissive consensus to constraining dissensus". A: *British Journal of Political Science*, 39:1, 1–23.

subòptimes continuaran marcant l'actualitat europea. En molts àmbits, ja sigui en la reforma dels tractats, l'adopció del fons de reconstrucció postpandèmia o la política exterior, les decisions es prenen amb el consens de tots els estats membres. I això, sens dubte, allunya les perspectives d'una acció decidida, ràpida i eficaç, alhora que fa palès que l'objectiu d'*una Unió cada cop més estreta* ha deixat de ser realista.

Sempre que la Unió ha intentat flexibilitzar els seus mecanismes de presa de decisions, els estats han mostrat temor a perdre el control sobre el destí de la integració europea. És un reflex natural si tenim en compte que la sobirania i el retiment de comptes encara passen, en gran mesura, pels parlaments nacionals. D'aquesta manera, idees com l'Europa a múltiples velocitats, la integració diferenciada o els cercles concèntrics topen sempre amb les reticències dels qui que creuen que una Europa més flexible es traduirà en la pèrdua de poder i incidència.

No obstant això, les darreres crisis i l'estat actual de la integració europea demanen passar de la lògica d'una *unió cada cop més estreta* a la lògica de la flexibilitat. La pertinença al cercle central de la integració requeriria avenços en la unió política, econòmica i fiscal. En cercles més exteriors, caldria agilitzar les relacions comercials, de política exterior o de defensa, així com treure el màxim profit dels acords d'associació amb estats no membres i de les relacions de veïnatge. L'acord d'associació entre Andorra i la UE arriba en un moment oportú, no tan sols des del punt de vista de les conseqüències per a la societat i l'economia andorranes, sinó pel debat sobre el futur d'una UE més flexible.

3. Finalment, la maduresa de la integració europea portes endins ha d'anar lligada a una maduresa més gran de l'acció exterior. De

ser una potència normativa, la UE ha d'erigir-se en potència efectiva. El marc geopolític actual es dirigeix cap a dosis creixents de competició, tant des del punt de vista material com de valors i normes. Davant d'això, Brussel·les no pot confiar només en la seva capacitat de projectar normes i estàndards, gràcies al poder regulatori del seu mercat únic. Aquesta és la tesi que plasma Anu Bradford en el seu llibre sobre "l'efecte Brussel·les".⁷ Avui, la projecció de la UE al món no pot basar-se només en l'establiment d'estàndards reguladors en l'àmbit comercial, sinó que ha de reforçar-se en matèria digital, d'intel·ligència artificial, de defensa o de ciberseguretat, entre molts altres àmbits.

Per fer-ho, la UE necessita alinear la seva acció interior amb l'exterior al voltant d'una direcció estratègica compartida entre estats membres. Els interessos nacionals i les diferents cultures estratègiques sovint impedeixen una acció exterior robusta. A Europa li costa molt actuar com a actor geopolític, però un món creixentment multipolar i dominat per les lògiques de rivalitat entre potències requeriria que la UE es convertís en un tercer centre de poder enfront de la rivalitat entre els Estats Units i la Xina.

La caiguda del govern de l'Afganistan i la represa del poder dels talibans, vint anys després de la intervenció liderada pels Estats Units i amb el suport de l'OTAN i la UE després de l'11-S, evidencien el canvi d'escenari geopolític actual. Més enllà de si la Xina o Rússia aprofitaran la retirada dels Estats Units per ocupar el buit de poder generat, la realitat és que Washington ha renunciat a lliurar guerres per a d'altres i es preocupa en primera instància per la defensa dels seus interessos nacionals. La UE, que

⁷ Anu Bradford (2020). *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.

té com a objectiu principal el foment del bon govern i la consolidació d'estats de dret democràtics, veu també com a l'Afganistan s'allunya la vigència dels seus objectius de política exterior.

El retorn dels talibans és interpretat per altres potències com un senyal més de declivi del poder d'Occident. La pèrdua de credibilitat de les estratègies de *state-building* s'equiparen a un declivi de l'hegemonia occidental i de crisi de l'internacionalisme liberal. Les noves potències veuen com l'aliança transatlàntica es debilita cada cop que els Estats Units decideixen actuar de manera unilateral, ja sigui de manera activa (com durant la invasió de l'Iraq el 2003) o passiva (amb l'actual retirada de les tropes de l'Afganistan sense consultes prèvies amb els aliats). En un món transformat, Europa necessita reforçar l'autonomia estratègica i la capacitat d'acció pròpia en els àmbits de la seguretat i la defensa. El seu repte principal és mantenir una posició destacada en un ordre global que cada cop té més el centre a l'Àsia.

En resum, la UE s'enfronta a quatre fractures (de valors, de solidaritat, institucional i de transformació internacional), per a les quals s'imposen tres mesures per a un nou ordre europeu: més democràcia, més flexibilitat i més bona acció exterior. Tres mesures que, sens dubte, són millors que les alternatives d'una Europa que renuncia als seus valors fonamentals, que és incapaç de prendre decisions a l'altura dels reptes actuals o que es veu immersa en unes dinàmiques internacionals més properes al conflicte que a la cooperació.

Deia al principi que Europa ja no és només un ideal per assolir, sinó més aviat una realitat que impregna la vida dels seus 450 milions de ciutadans. En els seus prop de 70 anys d'història, la UE s'enfronta a un ordre internacional molt diferent del que va emergir de la Segona Guerra Mundial. Llavors, la centralitat dels Estats Units i el somni

d'una Europa unida i en pau s'erigien com a centres gravitacionals de les relacions internacionals. La desaparició de l'URSS a principis dels anys 90 va inaugurar un període de predomini occidental que arriba ara a la fi. Si la UE vol seguir sent avui un projecte d'èxit, haurà de transformar-se internament i externa per fer front a un món que ja no s'emmiralla en el somni europeu.

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article / To quote this article:

MORILLAS, Pol. «L'estat de la Unió Europea: crisi i reforma» [en línia], a: Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra (37a : 13 - 14 set., 4 oct., 9 nov. 2021 : Andorra la Vella). *La Unió Europea: reptes i perspectives* = *La Unión Europea: retos y perspectivas* = *L'Union européenne : défis et perspectives* = *The European Union: Challenges and Perspectives*. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra, 2021, p. 7-16 (978-99920-0-922-2) <<http://www.universitat-testiutardor.ad/UEA2021>>

37a UNIVERSITAT D'ESTIU I TARDOR D'ANDORRA

Sessió del 14 de setembre del 2021

ACCORDS D'ASSOCIATION DE L'UNION EUROPÉENNE, LIBRE-ÉCHANGE ET CONVERGENCE RÉGLEMENTAIRE

Claude Maerten

Economista, excap de divisió del Servei Europeu per a l'Acció Exterior i excap negociador adjunt de la Unió Europea per a l'Acord d'associació amb Andorra, Mònaco i San Marino

Economista, ex jefe de división del Servicio Europeo de Acción Exterior y ex jefe negociador adjunto de la Unión Europea para el Acuerdo de asociación con Andorra, Mónaco y San Marino

Économiste, ancien chef de division du Service européen pour l'action extérieure et ancien chef négociateur adjoint de l'Union européenne pour l'Accord d'association avec l'Andorre, Monaco et Saint-Marin

Economist, Former Head of Division of the European External Action Service and Former Deputy Chief Negotiator of the European Union for the Association Agreement with Andorra, Monaco and San Marino

1. Introduction

L'Union européenne négocie depuis 2015 un ou des accords d'association avec l'Andorre, Monaco et Saint-Marin, qui visent la participation de ces pays au marché intérieur de l'Union européenne tout en tenant compte de leur situation particulière. Cela signifie-t-il un accès au marché intérieur à la carte ?

Ce type d'accord est-il trop ambitieux pour des pays de petite dimension territoriale et dotés d'une administration réduite ? Le défi est immense car il s'agit d'assurer l'intégrité du marché intérieur de l'Union européenne. Faire partie de ce club signifie respecter ses règles ; s'en écarter signifie faire face à de possibles arrêts de la Cour de Justice européenne.

Le défi est donc de taille, mais les enjeux le sont aussi : la réussite des négociations assure un accès sans limite à un marché de 450 millions d'habitants, et la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux. Ces négociations sont complexes, car il s'agit de reprendre l'acquis du marché intérieur, des milliers de règlements et directives, et d'assurer une reprise dynamique du nouvel acquis. Les risques pour l'Europe sont aussi importants, car un défaut de mise en œuvre d'une réglementation, par exemple, dans le domaine financier, pourrait devenir le cheval de Troie qui dérègle des secteurs économiques.

Les positions de l'Union européenne :

Les négociations en vue d'un ou de plusieurs accords d'association entre l'Union européenne et l'Andorre, Monaco et Saint-Marin (AMS) ont débuté en 2015. Le type d'accord choisi est très ambitieux. Contrairement à la plupart des accords de l'UE, celui-ci porte sur la participation au marché intérieur de l'UE et les quatre libertés

indivisibles, alors que la plupart des autres accords conclus par l'UE concernent la libéralisation du commerce avec, selon les pays tiers, une part de convergence réglementaire.

Revenons-en à la genèse de ces négociations du côté européen, c'est-à-dire à la communication de la Commission qui a déterminé les directives de négociation du côté européen. Le constat de départ était que les relations entre l'UE et l'Andorre, Monaco et Saint-Marin étaient excellentes. Pour l'Andorre, elles sont basées sur l'union douanière de 1990 pour les produits industriels, ainsi que sur des protocoles ou d'autres accords (protocole vétérinaire de 1997, accord de coopération de 2004, accord sur la fiscalité des revenus de l'épargne de 2004, accord monétaire de 2011 et accord relatif à l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers afin d'améliorer la discipline fiscale internationale de 2016).

Dans ses conclusions du 14 décembre 2010¹, le Conseil de l'UE notait cependant que les relations avec les AMS étaient « importantes mais fragmentées » en raison d'obstacles persistants à la libre circulation des personnes, marchandises et services, et recommandait d'examiner les possibilités et modalités de leur éventuelle intégration progressive au marché intérieur. Ainsi, ces conclusions établissaient déjà les contours de la nouvelle relation. Il s'agissait d'intégration au marché intérieur et non pas seulement de libéralisation du commerce. Nous verrons dans le chapitre 2 (Les accords d'association de l'UE avec les pays tiers) que les récents accords

1 Conclusions du Conseil sur les relations de l'UE avec les pays de l'AELE - 3060^{ème} session du Conseil AFFAIRES GÉNÉRALES Bruxelles, 14 décembre 2010 « L'UE devrait analyser, au cours du premier semestre de 2011, sous la présidence hongroise, les possibilités et modalités de leur éventuelle intégration progressive dans le marché unique, conformément à la déclaration ad article 8 du traité sur l'Union européenne, en tenant compte des particularités liées à la taille de ces pays. »

de commerce de l'UE incluent également des aspects de convergence réglementaire et de reprise de certaines parties de l'acquis communautaire du marché intérieur. Mais le Conseil a demandé d'aller plus loin avec une éventuelle intégration progressive au marché unique.

Ainsi, la communication de la Commission du 20 novembre 2012² a examiné 5 options d'intégration plus poussée à l'UE :

- le *statu quo*, qui d'évidence ne permet pas d'améliorer la situation actuelle qualifiée de fragmentée, et également limite toute évolution future ;
- la stratégie sectorielle, qui entraînerait une multiplication d'accords sectoriels, complexes à gérer et pouvant générer de l'insécurité juridique ;
- l'accord-cadre d'association ;
- la participation à l'Espace économique européen, qui apporterait des avantages dans la gestion quotidienne de l'accord, mais avec une complexité politique liée à l'appartenance des 3 pays de petite dimension territoriale à l'Association européenne de libre-échange (AELE) et au mécanisme institutionnel de l'Espace économique européen (EEE) ;
- et enfin, l'adhésion à l'UE, qui entraînerait une modification des traités européens et des difficultés de mise en œuvre de la part des États de petite dimension territoriale, dues à la nécessité d'avoir des capacités administratives importantes.

2 COM(2012) 680 final/2 Relations de l'UE avec la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin, Options d'intégration plus poussée à l'UE

Dans ses conclusions du 20 décembre 2012, le Conseil estimait « que les options les plus viables en vue d'une intégration plus poussée de l'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin seraient les suivantes : i) la participation de ces pays de petite dimension territoriale à l'Espace économique européen ; et ii) la négociation d'un ou de plusieurs accords-cadres d'association avec ces pays, en vue de leur donner accès au marché intérieur, aux mesures d'accompagnement et aux politiques horizontales de l'UE, y compris de mécanismes institutionnels sur le modèle de l'accord sur l'Espace économique européen. » Le Conseil exigeait également de « veiller à l'homogénéité et au bon fonctionnement du marché intérieur ».

La deuxième communication de la Commission, du 18 novembre 2013³, a examiné ces 2 options en vue de la participation des AMS au marché intérieur. Sur la base des éléments exposés dans cette communication, la Commission a recommandé la négociation d'un ou de plusieurs accords d'association, comme option la plus viable. Le Conseil a ensuite adopté les directives de négociation sur la base de cette option. Il est important de noter que l'UE négocie dans le respect de l'article 8⁴ du Traité sur l'Union européenne (TUE) et notamment de la déclaration n° 3 ad article 8 du TUE : « L'Union prendra en compte la situation particulière des

3 COM(2013) 793 final Relations de l'UE avec la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin : options en vue de leur participation au marché intérieur

4 « 1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique. »

pays de petite dimension territoriale entretenant avec elle des relations spécifiques de proximité ».

Les positions de l'Andorre⁵ :

L'Andorre a répondu aux diverses communications de la Commission et conclusions du Conseil. Les premières notes insistent sur la nécessité d'établir des relations plus durables et stables, puis, dans un mémorandum du 11 octobre 2011, sur l'importance d'un nouveau cadre institutionnel en tenant compte des particularités andorranes, ainsi que sur la possible création d'un Espace économique pour les micro-États européens. Concernant l'option AELE/EEE, les AMS ont noté qu'ils sont des pays du sud et présentent donc des particularités et des intérêts différents de ceux des pays de l'EEE, ce qui rendrait plus difficile le respect de la déclaration n° 3 ad article 8 du TUE relative à la prise en compte de la situation particulière des AMS.

Ainsi, les AMS ont retenu l'option de la négociation d'un ou de plusieurs accords-cadres d'association.

⁵ Les informations concernant le processus décisionnel andorran proviennent de l'étude des négociations du projet d'accord d'association, des solutions et de l'avenir de ces relations *Relations entre l'Andorre et l'Union européenne* de Theò BAJON, mars 2019

2. Les accords d'association de l'UE avec les pays tiers

La base légale des accords d'association est l'article 217⁶ du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « L'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ».

Sur cette base, l'UE a négocié de nombreux accords d'association, revêtant des formes bien différentes. Les premiers visaient l'adhésion et mettaient en place une union douanière comme processus préparatoire (avec la Grèce en 1961, la Turquie en 1963, Malte en 1970 et Chypre en 1972). Vinrent ensuite les accords de coopération et de développement basés sur des préférences non réciproques avec les pays du pourtour méditerranéen et la Convention de Lomé avec les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP). Enfin, la troisième génération d'accords basés sur des accords de libre-échange compatibles avec l'article XXIV du GATT puis les règles de l'OMC, ont visé la préparation à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale pour les accords européens de 1991-92 ; et, dans le cadre de la Conférence de Barcelone de 1995, les accords euro-méditerranéens de libre-échange ont visé la mise en place d'une zone euro-méditerranéenne de paix, de stabilité et de sécurité, ainsi qu'un dialogue économique, social et financier. L'accord créant l'Espace économique européen de 1992, avec comme objectif la création d'un espace économique commun avec la Norvège,

⁶ (ex-article 310 TCE)

l'Islande et le Liechtenstein, analogue au marché intérieur de l'UE, reste le modèle le plus abouti d'intégration, et est à l'origine de l'accord d'association en cours de négociation avec l'Andorre, Monaco et Saint-Marin.

Les accords les plus récents, tels que l'Accord économique et commercial global (AECG) entre l'UE et le Canada, les accords de stabilisation et d'association avec les pays des Balkans occidentaux ou encore les accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, ont en commun la reprise de réglementations dans des domaines liés au commerce et parfois d'autres parties du marché intérieur de l'UE, avec des procédures adaptées.

Il n'existe donc pas de modèle unique pour les accords d'association, et ceux-ci sont négociés et mis en œuvre selon les objectifs politiques déterminés avec les partenaires extérieurs respectifs. Dans un article⁷ d'avril 2018, Guy Verhofstadt, membre du Parlement européen, décrivait les accords d'association et la future relation avec le Royaume-Uni alors en cours de négociation comme « une boîte dans laquelle on met différents domaines de coopération en matière de relations économiques et commerciales, politique étrangère et de sécurité, sécurité intérieure et coopération thématique. Le pilier central est un accord de libre-échange approfondi et complet ». Par ailleurs, ces accords reposent sur un socle important et nécessaire qui est le cadre institutionnel et juridique, qui met notamment en place le comité de l'association pour la gestion quotidienne de l'accord, un conseil de l'association au niveau ministériel, parfois un sommet annuel, et un comité parlementaire, et assure le règlement des différends.

7 *The Telegraph*, Guy Verhofstadt, 27 avril 2018

De nombreux autres accords d'association ont été négociés et nous nous attarderons sur ceux pouvant présenter des similitudes avec l'accord d'association en cours de négociation avec l'Andorre, Monaco et Saint-Marin.

Le rapport⁸ de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre des accords de libre-échange 1^{er} janvier 2018 - 31 décembre 2018 donne une description synthétique des accords récents.

« Les “accords de nouvelle génération”, tels que ceux conclus avec la Corée du Sud ou le Canada, comprennent à la fois des engagements relatifs à la libéralisation des échanges de biens et des engagements concernant les services et les investissements, les marchés publics, la concurrence et les subventions et les questions réglementaires. Ces accords visent à mettre en place des régimes commerciaux plus solides, fondés sur des règles et des valeurs, avec les pays partenaires concernés et comprennent des dispositions spécifiques sur le commerce et le développement durable. Les plus récents comprennent également des dispositions spécifiques pour relever les défis auxquels sont confrontées les économies et les sociétés modernes, notamment l'accord de partenariat économique avec le Japon, qui comprend un chapitre sur les petites et moyennes entreprises ainsi que des dispositions spécifiques sur les services d'information et de télécommunication et le commerce électronique.

Les “accords commerciaux de première génération”, dont la plupart ont été conclus avant 2006, tendent à se concentrer sur la libéralisation des tarifs. Les “accords de libre-échange approfondi et

8 COM(2019) 455 final

complet” (ALEAC) visent à approfondir les relations économiques entre les pays voisins et l’UE et se concentrent sur le rapprochement de leur législation avec la législation de l’UE, notamment dans les domaines liés au commerce. L’UE a conclu des accords de libre-échange approfondi et complet avec la Géorgie, la Moldavie et l’Ukraine et négocie un accord avec la Tunisie. Les “accords de stabilisation et d’association” conclus avec six partenaires des Balkans occidentaux entre 2001 et 2016 visent à soutenir l’intégration régionale et la stabilité dans la région, ainsi que l’intégration économique de cette dernière dans le marché de l’UE. »

2.1 Les accords de libre-échange approfondi et complet avec la Géorgie, la Moldavie et l’Ukraine

Ces accords de la Politique européenne de voisinage (PEV) ont pour objectif la mise en place d’un espace de sécurité, de stabilité et de prospérité, et d’un rapprochement économique et réglementaire dans le voisinage européen. Ainsi que définis dans le rapport de la Commission européenne, les accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) vont, pour leur partie économique et commerciale, bien au-delà de la libéralisation du commerce et visent la convergence réglementaire sectorielle avec la reprise d’éléments de l’acquis communautaire.

Parmi les objectifs de l’accord d’association entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et l’Ukraine, d’autre part, l’intégration progressive de l’Ukraine dans le marché intérieur de l’UE est clairement établie à l’article 1 (2) d) : « instaurer les conditions propices au renforcement des relations économiques et commerciales en vue de l’intégration progressive de l’Ukraine

dans le marché intérieur de l’UE, y compris par l’établissement d’une zone de libre-échange approfondi et complet selon les dispositions du titre IV (Commerce et questions liées au commerce) du présent accord, ainsi que soutenir les efforts consentis par l’Ukraine pour mener à bien le processus de transition vers une économie de marché viable au moyen, entre autres, du rapprochement progressif de sa législation de celle de l’Union ».

Ces accords de libre-échange approfondi et complet ont une approche progressive avec, d’une part, des chapitres sur la coopération classique entre les parties et, d’autre part, des chapitres qui prévoient un rapprochement des législations.

Ainsi, le Titre V sur la coopération économique et sectorielle de l’accord UE – Ukraine inclut les secteurs suivants.

1. Coopération dans le domaine de l’énergie, y compris le nucléaire
2. Coopération macroéconomique
3. Gestion des finances publiques : politique budgétaire, contrôle interne et audit externe
4. Fiscalité
5. Statistiques
6. Environnement
7. Transports
8. Espace
9. Coopération scientifique et technologique
10. Politique industrielle et relative aux entreprises
11. Secteur minier et métallurgie
12. Services financiers
13. Droit des sociétés, gouvernance d’entreprise, comptabilité et audit

14. Société de l'information
15. Politique audiovisuelle
16. Tourisme
17. Agriculture et développement rural
18. Politique de la pêche et politique maritime
19. Protection des consommateurs
20. Coopération en matière d'emploi, de politique sociale et d'égalité des chances
21. Santé publique
22. Éducation, formation et jeunesse
23. Coopération dans le domaine des activités physiques et sportives
24. Coopération concernant la société civile
25. Coopération transfrontalière et régionale
26. Participation aux programmes et agences de l'Union européenne

Voici des exemples de dispositions du chapitre 20 Coopération en matière d'emploi, de politique sociale et d'égalité des chances, avec un dialogue classique entre les parties, exprimé à l'article 419 : « ... les parties intensifient le dialogue et la coopération entre elles en vue de promouvoir le programme pour un travail décent, la politique en matière d'emploi, la santé et la sécurité au travail, le dialogue social, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations ». Mais, cette coopération est complétée par un rapprochement des législations à l'article 424 du même chapitre : « L'Ukraine rapproche progressivement son droit, ses normes et ses pratiques de ceux de l'UE dans les domaines de l'emploi, de la politique sociale et de l'égalité des chances, conformément à l'annexe XL du présent accord ».

L'annexe XL liste les textes législatifs de l'UE : « L'Ukraine s'engage à rapprocher progressivement, dans les délais impartis, sa législation des textes législatifs de l'Union européenne énumérés ci-après.

Droit du travail – Directive 91/533/CEE du Conseil du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail

Calendrier : les dispositions de la directive sont appliquées dans les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent accord. »

L'on trouve un autre exemple du rapprochement des législations dans le chapitre 6- Établissement, commerce des services et commerce électronique, avec l'article 124- Rapprochement des réglementations : « 1. Les parties reconnaissent l'importance que revêt le rapprochement de la législation existante de l'Ukraine de celle de l'Union européenne. L'Ukraine veille à rendre progressivement ses législations existantes et futures compatibles avec l'acquis de l'UE. 2. Ce rapprochement commence à la date de signature du présent accord et s'étend progressivement à tous les éléments de l'acquis de l'UE visés à l'annexe XVII du présent accord ». Cet article établit le rapprochement de la législation de l'Ukraine avec celle de l'UE avec un calendrier de réalisation. L'annexe XVII relative au RAPPROCHEMENT DES RÉGLEMENTATIONS précise les engagements pris dans ce cadre :

« Article 1- Champ d'application

1. La présente annexe prévoit le rapprochement des réglementations entre les parties dans les secteurs suivants : services financiers, services de télécommunication, services postaux et de courrier, services de transport maritime international (ci-après dénommés « secteurs concernés par le rapprochement des réglementations »).
2. Les dispositions des actes de l'Union européenne applicables dans les secteurs concernés par le rapprochement des réglementations

figurent respectivement aux appendices XVII-2 à XVII-5, ci-après dénommés «appendices».

3. Les règles particulières relatives au suivi du processus de rapprochement des réglementations figurent à l'appendice XVII-6.

Article 2- Principes généraux et obligations relatifs au rapprochement des législations

1. Les dispositions applicables des actes visés aux appendices XVII-2 à XVII-5 lient les parties, conformément aux adaptations horizontales et aux règles de procédure définies à l'appendice XVII-1, ainsi qu'aux modalités spécifiques figurant aux appendices XVII-2 à XVII-5. Les parties veillent à leur application pleine et entière (1).
2. Les dispositions applicables des actes visés au paragraphe 1 sont intégrées dans l'ordre juridique interne de l'Ukraine comme suit :
 - a) un acte correspondant à un règlement ou une décision de l'UE est intégré en tant que tel dans l'ordre juridique interne de l'Ukraine ;
 - b) un acte correspondant à une directive de l'UE laisse aux autorités de l'Ukraine la compétence quant à la forme et aux moyens de sa mise en œuvre.

Article 6- Interprétation

Dans la mesure où elles sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux actes arrêtés en application de ce traité, les dispositions de la présente annexe et les dispositions applicables figurant aux appendices sont, aux fins de leur mise en œuvre et de leur application, interprétées conformément aux arrêts et décisions pertinents de la Cour de justice de l'Union européenne. »

Voici un dernier exemple relatif aux marchés publics, où l'ouverture du marché européen est liée au degré de rapprochement législatif. Il prend également en compte la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que des modifications de l'acquis de l'UE :

« Article 153

2. Le rapprochement des législations est réalisé en différentes phases consécutives selon les dispositions de l'annexe XXI-A et des annexes XXI-B à XXI-E, XXI-G, XXI-H et XXI-J du présent accord. Les annexes XXI-F et XXI-I du présent accord précisent les éléments non obligatoires qui ne doivent pas impérativement être transposés, tandis que les annexes XXI-K à XXI-N indiquent les éléments de l'acquis de l'UE qui ne sont pas concernés par le rapprochement des législations. Il est dûment tenu compte, dans ces travaux, de la jurisprudence correspondante de la Cour de justice de l'Union européenne, des mesures de mise en œuvre adoptées par la Commission européenne ainsi que, s'il y a lieu, de toute modification de l'acquis de l'UE adoptée dans l'intervalle. La mise en œuvre de chaque phase fait l'objet d'une évaluation par le comité «Commerce» et, si celui-ci se prononce positivement, est liée à l'octroi réciproque de l'accès aux marchés selon les dispositions de l'annexe XXI-A du présent accord. La Commission européenne notifie sans tarder à l'Ukraine toute modification de l'acquis de l'UE. Elle fait bénéficier l'Ukraine de conseils appropriés et d'une assistance technique pour la mise en application de ces modifications.

Article 154- Accès aux marchés

1. Les parties conviennent que l'ouverture effective et réciproque de leurs marchés respectifs se déroule de manière progressive et simultanée. Durant les travaux de rapprochement des législations, l'ampleur de l'accès aux marchés accordé de manière réciproque est fonction des progrès accomplis dans le cadre de ce rapprochement conformément à l'annexe XXI-A du présent accord.
2. La décision de passer à une nouvelle phase d'ouverture des marchés est prise en fonction d'une évaluation de la qualité de la législation adoptée ainsi que de sa mise en application pratique. Cette évaluation est effectuée périodiquement par le comité «Commerce». »

Enfin, le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne comme seule juridiction pouvant veiller au respect du droit européen est affirmé à l'article 322 relatif au règlement des différends :

« Article 322

2. Lorsqu'un différend soulève une question concernant l'interprétation d'une disposition du droit de l'UE visée au paragraphe 1, le groupe spécial d'arbitrage ne statue pas sur la question, mais demande à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer. Dans ce cas, les délais applicables aux décisions du groupe spécial d'arbitrage sont suspendus jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne lie le groupe spécial d'arbitrage. »

Les accords de libre-échange approfondi et complet avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, examinés avec les dispositions de l'accord UE – Ukraine reprises ci-dessus, vont donc bien au-delà des accords de libéralisation du commerce puisqu'ils comprennent une large partie d'intégration au marché intérieur de l'UE. Certaines des dispositions que nous trouvons dans l'accord créant l'Espace économique européen, dans celui que l'UE a négocié avec la Suisse mais qui a finalement été rejeté par le Conseil fédéral suisse ou encore dans celui en cours de négociation avec les AMS, ont des formes adaptées aux objectifs déterminés avec ces pays. Le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne est réaffirmé : elle est la seule juridiction autorisée à interpréter le droit européen et la jurisprudence de la cour doit être respectée. La différence majeure avec l'accord en cours de négociation avec les AMS est que l'intégration au marché intérieur est progressive. Ainsi, elle ne doit pas être réalisée avant l'entrée en vigueur de l'accord, mais s'effectue selon un calendrier déterminé sur la base des nombreuses annexes qui sont mises à jour par le comité d'association. Nous ne trouvons donc pas de mécanisme de reprise dynamique de l'acquis tel qu'il

est établi dans l'EEE ou l'accord en cours de négociation avec les AMS. Par ailleurs, l'accord ne traite pas des quatre libertés (pas de libre circulation des personnes) mais de parties du marché intérieur.

L'accord d'association UE – Ukraine prévoit la participation de celle-ci à divers programmes et agences de l'UE, comme l'indique l'article 450 : « L'Ukraine est autorisée à participer aux agences de l'UE concernées par la mise en œuvre du présent accord ainsi qu'à d'autres agences de l'UE, dans la mesure où les actes juridiques les ayant institués le permettent et dans le respect desdits actes. L'Ukraine conclut des accords distincts avec l'UE en vue de définir sa participation aux différentes agences et de fixer le montant de sa contribution financière ».

2.2 L'Espace économique européen, l'accord d'association avec la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein

Cette option a été examinée par l'UE et l'Andorre, mais n'a pas été retenue en raison de la complexité institutionnelle que constitue l'appartenance à l'AELE. Bien qu'écarté, cet accord a largement inspiré les directives de négociation de l'UE. Les caractéristiques suivantes de cet accord sont largement reprises dans l'accord UE - AMS en cours de négociation :

- renforcement continu et équilibré des relations économiques et commerciales entre les parties contractantes, dans des conditions de concurrence égales et dans le respect des mêmes règles, en vue de créer un Espace économique européen homogène, ci-après dénommé EEE ;

- interprétation aussi uniforme que possible des dispositions du présent accord et de celles de la législation communautaire qui sont reproduites en substance dans l'accord (art. 105) ;
- les quatre libertés (marchandises, personnes, services, capitaux) ;
- *Level Playing Field*, qui garantit que la concurrence n'est pas faussée ;
- coopération dans d'autres domaines, tels que la recherche et le développement, l'environnement, l'éducation et la politique sociale ;
- interprétation des dispositions conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes antérieure à la date de signature du présent accord ;
- intégration des règlements en tant que tels dans l'ordre juridique interne des parties contractantes ; pour les directives, les autorités des 2 parties déterminent la forme et les moyens de leur mise en œuvre (art. 7) ;
- modifications des annexes de l'accord décidées par le Comité mixte de l'EEE, le plus rapidement possible après l'adoption par la Communauté d'une nouvelle législation communautaire correspondante, de façon à permettre une application simultanée de cette dernière et des modifications des annexes du présent accord, afin de garantir la sécurité juridique et l'homogénéité de l'EEE. À cet effet, la Communauté, lorsqu'elle adopte un acte législatif concernant une question régie par le présent accord, informe dès que possible les autres parties contractantes au sein du Comité mixte de l'EEE (art. 102.1) ;
- en l'absence de décision du Comité mixte de l'EEE sur une modification d'une annexe du présent accord à l'expiration du délai prévu au paragraphe 4, suspension provisoire de la partie de

l'annexe concernée, déterminée conformément au paragraphe 2, sauf décision contraire du Comité mixte de l'EEE (art. 102.5). Cette suspension s'applique également si une partie notifie que l'application provisoire ne peut avoir lieu (art. 103). Cette suspension n'a jamais été appliquée alors qu'il faut parfois des années pour transposer un acte juridique de l'UE ;

- Autorité de surveillance AELE, Cour AELE ;
- en cas de différend sur l'interprétation de dispositions du présent accord qui sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité instituant la Communauté économique européenne, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou des actes adoptés en application de ces deux traités, et en l'absence de résolution dans un délai de trois mois après que le différend a été porté devant le Comité mixte de l'EEE, requête des parties au différend devant la Cour de justice des CE pour qu'elle se prononce sur l'interprétation des règles pertinentes (art. 111.3) ;
- mécanisme financier établi par les États de l'AELE.

L'essentiel de ces dispositions sont l'objet des négociations UE – AMS en cours.

2.3 L'Accord de retrait UE - Royaume-Uni

L'Accord de retrait entré en vigueur le 1^{er} février 2020 jusqu'au 31 décembre 2020 a assuré l'application du droit de l'Union européenne au Royaume-Uni et a notamment garanti que les dispositions de cet accord aient les mêmes effets dans chacune des parties. Il s'agissait ainsi d'assurer la primauté de cet accord, son effet direct et une interprétation conforme à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) antérieure à la fin de la

période de transition, et de tenir dûment compte de cette jurisprudence à la fin de la transition.

Les dispositions de l'accord qui veillent au rôle de la CJUE pour l'interprétation uniforme de la législation européenne et son application sont reprises ci-après.

« Article 4

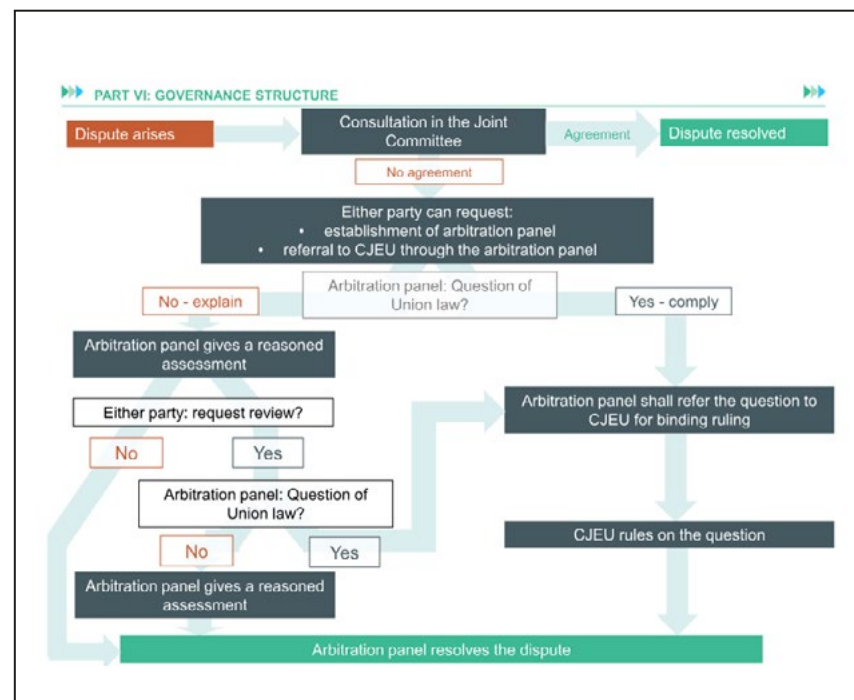
4. Les dispositions du présent accord qui renvoient au droit de l'Union ou à des notions ou dispositions de celui-ci sont interprétées, dans le cadre de leur mise en œuvre et de leur application, conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne prononcée avant la fin de la période de transition.

5. Dans l'interprétation et l'application du présent accord, les autorités judiciaires et administratives du Royaume-Uni tiennent dûment compte de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne prononcée après la fin de la période de transition.

Article 174- Litiges soulevant des questions sur le droit de l'Union

1. Lorsqu'un différend soumis à arbitrage conformément au présent titre soulève une question concernant l'interprétation d'un concept de droit de l'Union, une question concernant l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union visée dans le présent accord ou une question visant à déterminer si le Royaume-Uni s'est conformé aux obligations qui lui incombent en vertu de l'Article 89, paragraphe 2, le groupe spécial d'arbitrage ne se prononce pas sur cette question. Dans ce cas, il demande à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer sur la question. La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour rendre une décision qui est contraignante pour le groupe spécial d'arbitrage. »

Extrait de la présentation de la Commission européenne sur la gouvernance de l'accord :



2.4 L'Accord de commerce et de coopération UE – Royaume-Uni

L'accord de commerce et de coopération UE – Royaume-Uni est un accord d'association sur la base de l'article 217 du TFUE. Il comporte 7 parties.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=FR)

Préambule

I : Dispositions communes et institutionnelles

II : Commerce, transport, pêche et autres arrangements

III : Coopération des services répressifs et judiciaires en matière pénale

IV : Coopération thématique

V : Participation aux programmes de l'Union, bonne gestion financière et dispositions financières

VI : Règlement des différends et dispositions horizontales

VII : Dispositions finales annexes

Il s'agit d'un accord ambitieux de libéralisation du commerce sans droits de douane pour l'ensemble des produits de la nomenclature combinée, dans le respect de règles d'origine très détaillées, pour éviter tout détournement de commerce via le Royaume-Uni. Il pourra inclure à l'avenir d'autres accords qui feront partie intégrante de celui-ci. L'accord est interprété « ...conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public, y compris celles codifiées dans la convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969 » (article COMPROV.13 : Droit international public⁹). Il ne laisse donc aucune place à la Cour de

9 Article COMPROV.13 : Droit international public

1. Les dispositions du présent accord et de tout accord complémentaire sont interprétées de bonne foi conformément à la signification qu'elles revêtent d'ordinaire dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de l'accord conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public, y compris celles codifiées dans la convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969.

2. Il est entendu que ni le présent accord ni aucun accord complémentaire n'imposent l'obligation d'interpréter leurs dispositions conformément au droit interne de l'une ou l'autre Partie.

Justice de l'Union européenne puisqu'il ne s'agit pas d'un accord d'intégration au marché ; aucune convergence réglementaire n'est prévue dans le cadre de l'évolution de la réglementation du marché intérieur de l'UE (comme dans le cas de l'accord avec l'Ukraine ou de ceux avec la Suisse), mais au contraire la possibilité pour le Royaume-Uni de diverger avec un mécanisme de règlement des différends rapide avec mesures de rétorsion en cas de concurrence déloyale (concurrence, aides d'État, environnement, normes sociales). Les conditions de concurrence équitable imposent cependant au Royaume-Uni de maintenir les normes au même niveau que celles de l'UE. Cet accord couvrant l'ensemble des domaines, et même ceux à venir sauf décision contraire, le règlement des différends permet de prendre des mesures croisées (mesures dans un autre domaine que celui du différend).

La « libéralisation » du commerce à droits zéro s'accompagne de règles d'origine très strictes, de règles sanitaires qui entraînent des contrôles aux frontières, de certaines difficultés d'approvisionnement pour les produits destinés à l'Irlande du Nord et du paiement de la TVA à l'importation.

2.5 Les relations UE – Suisse

Les relations UE - Suisse sont bien connues. L'accord de libre-échange de 1972 est l'un des plus anciens de l'UE, avec ceux avec la Norvège et l'Islande. À la suite du rejet par les Suisses de l'accord sur l'Espace économique européen en 1992, les relations sont

3. Il est entendu que l'interprétation du présent accord ou de tout accord complémentaire donnée par les juridictions de l'une ou l'autre Partie ne lie pas les juridictions de l'autre Partie.

basées sur les accords bilatéraux I signés en 1999 et entrés en vigueur en 2002 (libre circulation des personnes, équivalence des normes techniques, marchés publics, agriculture, transport aérien, transport terrestre, recherche), les accords bilatéraux II de 2004 (avec notamment les accords Schengen/Dublin, sur la fiscalité des revenus de l'épargne, etc.) et de nombreux autres accords (plus d'une centaine). Les accords bilatéraux I forment un paquet de droits et d'obligations, et comprennent la fameuse clause guillotine qui mettrait fin à l'ensemble du paquet si un seul des accords était dénoncé.

Ces dernières années, les conclusions du Conseil sur les relations avec la Suisse ont rappelé que la relation de l'UE avec la Suisse devait être encadrée par un accord institutionnel qui permette d'assurer la participation de la Suisse aux parties du marché intérieur où des accords existent en garantissant un ensemble de conditions, reprises dans l'annexe¹⁰ qui provient du document du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Cet accord paraphé par les négociateurs en chef a été récemment rejeté par le Conseil fédéral. Pour l'UE, il s'agissait avant tout de s'assurer que tous les partenaires ayant accès à son marché intérieur appliquent les mêmes règles et obligations.

¹⁰ https://eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eu-switzerland_relations_09.2020_fr.pdf

Annexe	
Contenu de l'accord-cadre institutionnel	
Dispositions de l'accord	
ART./INTITULÉ	DESCRIPTION
1. Objectifs	Sécurité juridique et conditions uniformes sur les parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe.
2. Champ d'application	Cinq accords bilatéraux: libre circulation des personnes; transport aérien/transport terrestre, reconnaissance mutuelle, échanges de produits agricoles
3. Définitions	
4. Principe d'interprétation uniforme	Les accords bilatéraux et le droit de l'Union auxquels il est fait référence doivent être interprétés et appliqués de manière uniforme, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne antérieure ou postérieure à la signature des accords.
5. Intégration du droit	Mise à jour dynamique des accords dans le champ d'application de l'accord-cadre institutionnel
6. Coopération	Entre les institutions de l'UE et les autorités suisses
7. Application effective des accords	Les deux parties doivent prendre les mesures nécessaires à l'application des accords sur leur territoire; la surveillance se fera par les deux parties dans le cadre des comités sectoriels.
8. Aides d'État	Les règles de l'encadrement des aides d'État s'appliquent à l'accord existant sur le transport aérien et aux accords futurs
9. Principe d'exclusivité	Mode unique de règlement des différends (celui de l'art. 10)
10. Procédures de règlement des différends	Règlement des différends devant un tribunal arbitral, qui saisira la Cour de justice de l'Union d'un renvoi préjudiciel dans les affaires portant sur des concepts du droit de l'UE. Les deux parties peuvent signaler au tribunal arbitral que la Cour doit être saisie à leur avis, et le tribunal arbitral doit motiver sa décision s'il en décide autrement. Si la partie perdante n'applique pas la sentence arbitrale, la partie gagnante peut lui imposer des mesures d'indemnisation. Le tribunal arbitral peut se prononcer sur le caractère proportionnel de ces mesures.
11. Coopération entre juridictions	Dialogue entre la Cour de justice et le Tribunal fédéral suisse.
12. Élaboration d'un acte juridique	Modalités de participation des experts suisses aux travaux préparatoires en amont de la Commission pour les actes juridiques (élaboration des décisions)
13. Intégration d'un acte juridique	Procédure pour intégrer un acte juridique dans un accord entre l'UE et la Suisse par le comité mixte sectoriel et date d'entrée en vigueur
14. Respect des obligations constitutionnelles suisses	Procédure en cas d'obligations constitutionnelles (référendum) en Suisse et report (d'un an) de la date d'entrée en vigueur
15. Comité mixte horizontal	Objectifs et mandat du comité mixte horizontal
16. Comité parlementaire mixte	Objectif et composition du comité parlementaire mixte

ART./INTITULÉ	DESCRIPTION
17. Primauté de l'accord	L'accord-cadre institutionnel prévaut sur les accords sectoriels en cas de conflit: cependant, l'accord institutionnel n'est pas destiné à modifier le champ d'application, les objectifs ni le contenu matériel des accords sectoriels.
18. Mise en œuvre de l'accord	Les parties doivent faire en sorte de mettre en œuvre l'accord.
19. Protocoles	Les protocoles font partie intégrante de l'accord.
20. Champ d'application territorial	Territoire de l'UE et Suisse (clause type)
21. Révision	Procédures de révision (clause type)
22. Entrée en vigueur et dénonciation	Dates et procédures dans le cas où il est mis fin à l'accord-cadre institutionnel
Annexe sur les aides d'État	Lignes directrices horizontales applicables à l'accord sur le transport aérien
Protocole n° 1	Règles (adaptations) applicables afin de tenir compte des spécificités suisses en matière de mesures d'accompagnement
Protocole n° 2	Règles (adaptations) applicables afin de tenir compte des spécificités suisses en matière de sécurité sociale, de transports et de sécurité alimentaire
Protocole sur l'arbitrage	Ce protocole décrit les procédures à suivre en cas de différend.
Déclaration conjointe sur la modernisation des relations commerciales	Accord politique sur le démarrage de négociations sur de nouvelles relations commerciales, y compris la définition des domaines concernés et les relations entre le futur accord et l'accord-cadre institutionnel.
Déclaration conjointe sur la cohésion	Accord politique sur une contribution suisse régulière, décidée de façon autonome, en cohérence avec les programmes de l'UE – qui sont régis par un cycle de programmation pluriannuel, reconnaissant le lien avec l'accès de la Suisse au marché intérieur.
Décision du comité mixte sur l'accord de libre-échange	Décision du comité mixte sur l'accord de libre-échange de se mettre d'accord sur l'interprétation possible de dispositions de l'accord de libre-échange concernant les aides d'État à la lumière de l'accord-cadre institutionnel, si les deux parties en conviennent, et de permettre l'utilisation du mécanisme de résolution des différends prévu par l'accord-cadre institutionnel.

2.6 Les relations avec les Îles Féroé

Les relations entre l'Union européenne et les îles Féroé reposent essentiellement sur trois accords : un accord de libre-échange (ALE), des accords de pêche et une coopération en matière de recherche. Lorsque le Danemark a rejoint l'UE, les Îles Féroé ont décidé de rester en dehors de celle-ci : elles ne sont pas couvertes par le traité et ne figurent pas sur la liste des pays et territoires d'outre-mer.

Les Îles Féroé font partie du Royaume du Danemark, mais jouissent d'un haut niveau d'autonomie, fondé sur la loi sur l'autonomie de 1948, qui établit la compétence exclusive des Îles Féroé pour légiférer et gouverner de manière indépendante dans un large éventail de domaines (notamment le commerce international, la fiscalité, la réglementation des entreprises, la pêche et les ressources naturelles, l'énergie, l'environnement, le marché du travail, la sécurité sociale, etc.). La défense et à la politique étrangère ne relèvent pas de la loi sur l'autonomie locale. Une loi sur la politique étrangère a été adoptée en 2005, donnant aux Îles Féroé le pouvoir de négocier et de conclure des accords avec des pays tiers et des organisations internationales sur des questions qui relèvent de la seule compétence du gouvernement féroïen.

La situation particulière des Îles Féroé exclut celles-ci de la plupart des programmes de l'UE et crée également des défis pour le développement futur des relations. Les règles du marché intérieur ne s'y appliquent pas.

2.7 Jersey, Guernesey, Île de Man

Les trois îles sont des dépendances de la couronne britannique, elles n'ont pas de personnalité juridique. L'accord de commerce

et de coopération UE – Royaume-Uni « s’applique également au Bailliage de Guernesey, au Bailliage de Jersey et à l’Île de Man, dans la mesure prévue dans la deuxième partie, rubrique cinq [Pêche] et rubrique six [Autres dispositions], article OTH.9 [Champ d’application géographique], du présent Accord. 3. Le présent Accord ne s’applique pas à Gibraltar et ne produit aucun effet sur ce territoire ». ¹¹ Les dispositions tarifaires, les mesures SPS et TBT s’appliquent à ces territoires.

3. Conclusion

Les accords d’association entre l’Union européenne et des pays tiers présentés ici succinctement, à l’exception de l’accord avec le Royaume-Uni, sont des accords dont l’un des objectifs est la convergence réglementaire avec les règles du marché intérieur. Les dispositions de ces accords concernant l’étendue de la participation au marché intérieur, le processus de reprise de l’acquis communautaire, la notion d’homogénéité du droit qui s’applique respectivement entre les parties, les dispositions institutionnelles et de gouvernance, le règlement des différends, ont un point commun : toutes les entités opérant sur le marché unique de l’UE doivent être soumises aux mêmes conditions. Un accès privilégié au marché unique implique le respect des mêmes règles et obligations ; il s’agit de garantir la sécurité juridique, l’application uniforme du droit européen, le rôle de la Cour de justice de l’Union européenne

11 Article FINPROV.1 : Champ d’application territorial

concernant l’interprétation et l’application du droit européen, et l’égalité des conditions de concurrence.

Ces modèles d’accord n’ont pas été examinés dans les communications de la Commission européenne de 2012 et 2013 mentionnées en introduction. L’intégration géographique et économique des AMS au marché intérieur de l’UE plaide pour un rapprochement plus étroit, qui permettrait de libérer le potentiel de ces économies notamment dans les nouveaux secteurs à plus forte valeur ajoutée, tels que l’agenda vert et le numérique. Les négociations en cours ont déjà permis de reprendre des pans considérables de l’acquis du marché intérieur. Ainsi, ces États ont pu démontrer leur capacité à mettre en place des mécanismes assurant la sécurité juridique et, à l’avenir, l’homogénéité du marché intérieur auquel ils participeront. Les négociations sont avancées. La fin de la pandémie COVID 19 et les présidences française puis espagnole pourront apporter un nouvel élan et faire accélérer les négociations, ce qui permettrait d’espérer les voir aboutir.

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article / To quote this article:

MAERTEN, Claude. «Accords d’association de l’Union européenne, libre-échange et convergence réglementaire de la Unió Europea: crisi i reforma» [en línia], a: Universitat d’Estiu i Tardor d’Andorra (37a : 13 - 14 set., 4 oct., 9 nov. 2021 : Andorra la Vella). *La Unió Europea: reptes i perspectives = La Unión Europea: retos y perspectivas = L’Union européenne : défis et perspectives = The European Union: Challenges and Perspectives*. Andorra: Govern d’Andorra. Ministeri d’Educació i Ensenyament Superior. Universitat d’Estiu i Tardor d’Andorra, 2021, p. 17-31 (978-99920-0-922-2) <<http://www.universitat-testiutardor.ad/UEA2021>>

37a UNIVERSITAT D'ESTIU I TARDOR D'ANDORRA

Sessió del 4 d'octubre del 2021

UK-EU RELATIONS AFTER BREXIT

Robin Niblett

Politòleg, director del laboratori d'idees (*think tank*)
Chatham House

Polítologo, director del laboratorio de ideas (*think-tank*)
Chatham House

Politologue, directeur du laboratoire d'idées (*think tank*)
Chatham House

Political scientist, Director and Chief Executive
of Chatham House

Introduction

Britain has now settled into the hard graft of ensuring that its new Trade and Cooperation Agreement (TCA) with the EU will work in practice. As expected, the TCA has created some difficult problems, none greater than the post-Brexit trading relationship between Britain and Northern Ireland, given that the latter has remained inside the EU Single Market. Along with other disputes over Covid-19 vaccine exports and fisheries, the risk is that the UK-EU relationship will deteriorate before it is able to settle into a healthy, new ‘modus vivendi’.

I begin this paper by examining the current status of the UK-EU relationship.

I then take a look at how the UK-EU relationship might evolve over the forthcoming months and into next year. Next, I discuss whether the close alignment that exists between the UK and EU member states on most foreign policy challenges (Russia, China and combatting climate change, for example) might help stabilise the relationship. I also consider whether the Biden administration might offer some positive external discipline to the UK-EU relationship. I finish up with some conclusions on the future of the UK-EU relationship.

1. The status of the UK-EU relationship today

In simple terms – the relationship is bad. When the Boris Johnson government came into power in July 2019, it moved quickly to negotiate a basic Free Trade Agreement with the EU.

In essence, this is a zero-tariff, zero-quota agreement for trade in goods, but it does not provide for any mutual recognition of the product regulations or standards of each side, or any preferential treatment for trade in services.

This is a drastic change from the status quo ante. Gone are the plans of the Theresa May government for the UK to retain privileged access to the EU Single Market, which would have required agreement on some sort of ‘dynamic’ alignment between future UK regulations and those of the EU.

That said, a ‘soft Brexit’ was never on the cards. For example, the notion of the UK remaining the EU Customs Union after Brexit – as some British MPs continued to recommend during the negotiations – was always a pipe dream. It would be impossible for a UK government to hand over sovereign control of negotiating trade agreements with third countries to the EU.

But, even if a relatively ‘hard’ Brexit was inevitable, the deal negotiated by the Johnson government is particularly bad for the UK from an economic perspective.

First of all, the UK has run a trade deficit in goods with the EU for several decades. The TCA’s focus on sustaining bilateral flows of goods trade between the EU and the UK now risks entrenching the EU’s structural advantage. In contrast, the UK government has accepted a TCA that puts up new obstacles to exports of UK services to the EU, notwithstanding the fact that the UK runs a surplus in services trade with the EU.

For example, financial services were the UK’s most successful export to the EU. These services no longer benefit from the ‘passporting’ rights into the EU that had previously allowed UK-based

financial institutions to offer their services to EU customers under UK regulatory standards and supervision. Instead, UK-based banks must now wait for the European Commission to make a series of assessments on ‘equivalence’ to the way that specific UK financial services are regulated and offered in the EU, whether these be in insurance, asset management or investment banking. The Commission is then entitled to withdraw its equivalence assessment, and reimpose barriers on financial services trade into the EU, with minimal notice.

Apart from financial services, a host of other services that few people had given much thought to previously have also been negatively impacted; these include music groups, film-production teams, garden designers, ski instructors and IT specialists who now face new obstacles if they wish to ply their trades in the countries of the EU.

Moreover, the British government has not yet begun to impose customs or regulatory controls on goods coming into the UK from the EU because the UK’s new customs systems and staff are still not ready to deal with the huge, extra burden of post-Brexit border controls. However, the EU has already started implementing its full suite of regulatory controls and checks on UK goods being exported to the EU.

Secondly, the new arrangements are creating new frictions on trade between Great Britain and Northern Ireland. Northern Ireland was granted unique status under the UK’s Withdrawal Agreement from the EU (the agreement that preceded the TCA). In 2020, Johnson agreed to Northern Ireland remaining inside the EU Single Market and its Customs Union, although it will remain a sovereign part of the UK. This decision was taken to avoid the need to re-impose any sort of physical border, or any sort of behind-the-border

checks, between Northern Ireland and the Republic of Ireland. If these checks had been imposed, they would most likely have undermined the Good Friday Agreement of 1998, which has brought peace to the island of Ireland over the last two decades. This could result in the return of sectarian violence.

However, the outcome is what the Democratic Unionist Party (and the Theresa May government) warned would happen: the imposition of a border down the Irish Sea between Northern Ireland and Great Britain, and a consequent decline in GB-NI trade.

For example, British-based firms can no longer export ‘chilled meats’ (including their sacred sausages) to shops in Northern Ireland, as trade in these products is not permitted under the TCA for health reasons.

This has stoked fears among the Unionist community in Northern Ireland that the TCA is going to drive demands for the unification of Northern Ireland and the Republic of Ireland. And Boris Johnson has woken up to the real risk that he could be held responsible for the reunification of Ireland – a politically unacceptable outcome for the leader of the ‘Conservative and Unionist’ Party.

The third problem area of the TCA concerns migration. Immigration from the EU to the UK has fallen drastically since the 2016 referendum. In 2016, the year of the EU referendum, roughly 220,000 of the 330,000 net immigrants to the UK came from the EU. In 2020, these figures had been reversed completely, with EU immigration accounting for only 20% of the total.

So, might this count as a Brexit success for the Johnson government? If we consider this point in terms of the reduction in the number of people coming from the EU to look for work – which was

one of the demands of many Brexit supporters – the answer is yes. But the change in migration patterns has also brought some severely negative short-term effects for the UK economy. There is now a shortage of workers in the lower-paid sectors of the UK economy such as hospitality (restaurants and hotels), food processing and agriculture. As an iconic reflection of this problem, the UK will need to import an additional one million turkeys if British consumers are to enjoy their traditional Christmas dinner this December. And in the more immediate future, a shortfall in the number of qualified British lorry drivers has resulted in supply shortages at many British businesses, including supermarkets. This has contributed to the dramatic fuel shortages and panic-buying at petrol stations that the UK experienced in early October.

In addition to these three major post-Brexit disruptions to UK-EU relations, there are a number of other less publicised frictions. For example, there have been reports in official British circles that the French government has been delaying the inclusion of UK universities and other scientific groups in consortia that are competing for projects under the EU's Horizon R&D programme. This is despite the fact that the UK reached an agreement during the TCA negotiations to remain part of Horizon and notwithstanding the fact that it is paying its full share of the Horizon budget.

The lack of barriers to the sharing of consumer and other data between UK and the EU companies has been one of the few positive signs for UK-EU relations in the post-Brexit era. Here, the EU has accepted that the UK meets the necessary EU standards. This is of major importance for both sides given the large foreign investment stakes that EU and UK companies still have in each other's markets. But this is just one of the few bright spots in an otherwise bleak landscape.

2. How might the UK-EU relationship evolve over the next year or two?

Where are we headed right now? In the short term, we are heading to a worse place. Far from declining, obstacles to EU-UK goods trade are likely to increase in the months to come.

At the end of the year, the EU will start to require formal proof of the origin of all components contained in UK goods that are being exported to the EU. At least 55% of the content of these goods must come from the UK or the EU if they are to be traded into the EU without tariffs or quotas.

The aim of these 'rules of origin' is to ensure that the UK does not become a satellite for third countries exporting products into the EU under the zero tariff/zero quota arrangements that the UK enjoys under the TCA. These requirements will greatly increase the paperwork that British companies will have to fill out and they might even result in some smaller businesses deciding not to export to the EU or to move their operations to EU Member States.

The UK should finally get around to imposing its own checks on the customs paperwork and regulatory standards of EU imports into the UK market between January and July 2022.

The Irish problem might reach boiling point by then. If UK and EU negotiators fail to find a compromise in the coming weeks on reducing the number of checks being imposed on UK exports to Northern Ireland, the UK might end up using the 'nuclear option' of triggering Article 16 of the Northern Ireland Protocol and suspending all customs checks on trade across the Irish Sea. If the EU were to conclude that this safeguard mechanism had been implemented unfairly, the EU might then retaliate in other areas of the

trading relationship – as permitted under the TCA – and impose new restrictions on specific goods and services flowing into the overall EU market.

During recent negotiations, the EU offered some major concessions, including the removal of border checks on products imported into Northern Ireland from the UK and designed (and labelled) to be sold only in that market. The EU is also allowing UK-produced medicines to be sold in Northern Ireland without the need for approval by the European Medicines Agency. However, the UK is making what looks like a deal-breaking demand, which is that the European Court of Justice should no longer have an oversight role over market issues in Northern Ireland, even though the region operates within the EU Single Market and Customs Union. Compromise on this issue is highly unlikely.

Fishing quotas are another potential flashpoint. The UK has disappointed the French in particular with the number of boats that the UK has licensed to fish inside its coastal waters.

Another French blockade of the Channel Islands is not out of the question. The imminent French presidential election in spring 2022 has made this subject a highly charged political issue.

In the field of financial services, the City of London has continued to perform quite well globally, despite having lost some important EU-related business to other European financial centres. And it is likely that the EU will grant the UK equivalence in a few specific financial sectors. However, the Bank of England will inevitably approve some regulatory divergence from the EU standards as it seeks to protect and enhance the City of London's position as one of the world's leading international financial centres.

We should also expect new divergences between the UK and EU in the area of data governance. British citizens take a more relaxed approach to the regulation of personal data than the German-led EU approach. This is partly due to the long-standing terrorist threats the UK has experienced and partly because of greater confidence in the judiciary to protect individual interests from the excesses of government agencies.

Nevertheless, data, along with financial services, is also one of the two areas where the Johnson government believes Brexit can deliver clear long-term benefits for the British economy. The levels of foreign direct investment (FDI) in the British tech sector appear to bear this out. The UK recorded the highest ever levels of FDI in tech start-ups in the first six months of 2021 (\$18 billion), which is larger than the funds invested in France, Germany and Israel combined; and three times higher than the same period in 2020.

When all is said and done, British domestic politics is one of the main reasons why UK-EU relations will not improve in the short term. The next UK general election is due to be held by July 2024 at the latest. But Boris Johnson might decide to bring the election forward to 2023, as the economy emerges from the Covid crisis, and before the Labour Party can get better organised. For the purpose of the next election, Johnson may once again need to fire up his base of Brexit supporters, putting UK-EU relations under continued stress.

3. Can foreign policy bridge the UK-EU divide?

Sadly, cooperation on foreign policy is also unlikely to bridge these divides in the near term. When it was negotiating the TCA, the Johnson government chose not to negotiate a separate treaty or agreement with the EU on setting out the objectives and structures for UK-EU cooperation on foreign and security policy. This was a break with the plan of his predecessor Theresa May and came as a surprise to the EU members. A formal arrangement for regular consultations with the EU on foreign and security policy would have provided both sides with greater predictability and transparency.

However, the decision reflects the Johnson government's view that it should start out on its solo journey as 'Global Britain' with as much flexibility as possible in terms of its foreign and security policy choices. It also avoids the appearance and reality of the UK being an observer rather than a decision-maker on European foreign policy. Instead, the UK can hold out for the prospect of a more structured relationship in the future, once the broader relationship has settled down into a more positive rhythm.

In the meantime, the UK has focused on building its bilateral relationships and strengthening its diplomatic presence in a number of EU capitals. In addition to its pre-existing 2010 Lancaster House defence treaty with France, the UK is developing bilateral coordination structures on foreign and security issues with Germany and Poland.

Furthermore, the UK still benefits from the intergovernmental coordination of the 'E3' grouping alongside France and Germany, which currently focuses on the nuclear negotiations with Iran. This may provide the basis for further flexible foreign policy coordination with a small group of EU members, even though the arrangement

has caused resentment among other EU states that are excluded from the process.

The UK is also looking around and beyond the EU. It is investing time and resources in the Northern Group of countries, which meets regularly to discuss defence and security issues with Denmark, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Norway, Poland and Sweden. It has also initiated and it leads the Joint Expeditionary Force, which is made up of many of the same northern group of countries.

Above all, it is investing its main diplomatic efforts as well as its defence focus and resources in NATO. Indeed, in terms of military spending and troop commitments, the UK is the second most important member of NATO after the US. It is one of the lead contributors to NATO's policy of Enhanced Forward Presence, and it heads a multinational NATO battalion in Estonia. As one of NATO's Framework Nations, the UK initiated and leads the Joint Expeditionary Force, which is mostly made up of NATO's northern members plus a couple of non-NATO members.

In the UK's Integrated Review on Security, Defence, Diplomacy and Foreign Policy of March 2021, the Johnson government emphasised that the UK would be Europe's main Security Ally. And it stressed that Russia remains the main physical threat to the UK and its interests. However, the EU barely features in the Review. Instead, the focus is on NATO and other more flexible forms of cooperation.

The other main feature of the Integrated Review is its reference to the much-hyped "tilt" in British foreign and defence policy towards the Indo-Pacific. This reflects the rising importance of this region to British and global economic health, as well as the fact that the

region contains several longstanding, important bilateral relationships, such as those with India, Singapore, Japan and Australia.

The Indo-Pacific tilt could have been a point of convergence between the UK and the EU, given that the EU itself has just issued its own Indo-Pacific strategy, alongside the strategies presented by other EU Member States with an interest in the region, especially France, Germany and the Netherlands. But the surprise announcement on 15 September 2021 of the new defence partnership between Australia, the UK and the US has undercut this potential avenue for UK-EU cooperation for now.

The way in which ‘Aukus’ was secretly negotiated behind France’s back, scrapping its own nuclear submarine deal with Australia, has encouraged several EU governments, especially the French, to strengthen calls for the EU to build up its own ‘strategic autonomy’ from the US, an impulse that will initially exclude, rather than include the UK. Even if this means that the autonomy is more rhetorical than real, Aukus is a timely reminder that the UK’s main strategic ally remains the US, and not the EU.

If the UK is to build a long-term strategic partnership with the EU, it will need to start by taking a more indirect route. The G7 grouping, which the UK has been chairing in 2021, includes France, Germany, Italy and the EU as an institution. With the arrival of the Biden administration and its desire to strengthen the liberal democratic group of countries in the world, the G7 could provide a good framework through which the UK can work with its EU partners, alongside the US and Japan, on their many areas of common interest, such as confronting the rise of China, promoting the modernisation of the WTO, and combatting the spread of state surveillance technologies.

The G7 can also serve as a base from which to engage other key democratic partners, several of which were invited by the UK to the G7 summit that it hosted in Cornwall in June this year: including India, Australia, and South Korea.

Conclusion

My forecast for the UK-EU relationship is gloomy for the short term. Domestic politics in the UK, the structural realities of the UK-EU Trade and Cooperation Agreement, the Irish question, and the paucity of opportunities for foreign policy cooperation have led the UK and EU into a painful period in their relationship and one that they are stuck in.

However, my outlook for the medium term is more positive, and this is down to three reasons. First, the UK and the EU cannot ignore each other. The EU could be described as the earth to the UK’s moon. The UK cannot escape the gravitational pull of the EU but the EU cannot stop the UK from moving the tides within the EU. This means that the two sides will have to compromise with each other in the future, whether it be on Northern Ireland, new forms of regulatory coordination and informal alignment, or structures to coordinate foreign policy.

Second, Brexit Britain will eventually settle into a more stable relationship with itself and with the world. The UK has signed trade agreements with all the states it previously engaged with through the EU. It will soon complete bilateral deals with Australia and New Zealand, and it is now moving into new territory with its recent bid to join the CP-TPP (the Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership). The British government might also strike some sectoral deals with the US – possibly on

data and financial services – even if a UK-US FTA is not on the cards any time soon.

Completing these deals will give the UK government greater confidence to strike compromises with the EU.

Third, British politicians now have no excuse for their past failures to improve the domestic economic and social conditions of the many Britons who voted for Brexit. They can no longer indulge in the fiction that Brussels was holding Britain back.

Consequently, we are seeing a conservative Johnson government undertake an expansive ‘levelling up’ programme of investments in infrastructure and key social services that are designed to break down the divides between the richer South and the poorer North, and to include impoverished coastal towns.

If these are successful, the UK might be able to unlock a new dynamism in its economy that would compensate for the increased costs of being less integrated within the EU. A Britain that could regain its economic foothold outside the EU, and one less divided internally and economically at the same time, would also feel more confident to negotiate and compromise with the EU.

However, there is one big unknown factor that could prove to be a major disruptive risk to this benign medium-term scenario, and this is Scotland. The governing Scottish National Party is determined to call another referendum on independence, although the timing is difficult to predict. I would not expect another referendum until after the next UK election in 2023/24. Nevertheless, Brexit, which nearly two thirds of Scottish voters voted against in 2016, and antipathy to the ‘English’ Johnson government are two powerful new forces that are driving previously sceptical voters towards considering independence next time around.

If Scotland should ever vote for independence and then apply for EU membership, a wounded English nation might once again turn its anger on its European neighbours and push UK-EU relations to a new low.

The case of Scotland serves as a reminder that Britain’s relationship with the EU remains hostage to deeply held sentiments of history and identity. General Charles de Gaulle warned his European counterparts that the UK was not a natural or reliable member of the EU. The 2016 referendum proved him correct. However, the UK and EU are destined to remain intertwined whatever the shape of their institutional relationships.

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article / To quote this article:

NIBLETT, Robin. «UK-EU Relations after Brexit» [en línia], a: Universitat d’Estiu i Tardor d’Andorra (37a : 13 - 14 set., 4 oct., 9 nov. 2021 : Andorra la Vella). *La Unió Europea: reptes i perspectives* = *La Unión Europea: retos y perspectivas* = *L’Union européenne : défis et perspectives* = *The European Union: Challenges and Perspectives*. Andorra: Govern d’Andorra. Ministeri d’Educació i Ensenyament Superior. Universitat d’Estiu i Tardor d’Andorra, 2021, p. 32-39 (978-99920-0-922-2) <<http://www.universitatestiutardor.ad/UEA2021>>

37A UNIVERSITAT D'ESTIU I TARDOR D'ANDORRA

Sessió de l'11 de gener del 2022

L'UNION EUROPÉENNE ET LES JEUNES GÉNÉRATIONS

Federica Mogherini

Politòloga, rectora del Col·legi d'Europa i ex alta representant de la Unió Europea
per als Afers Exteriors i la Política de Seguretat

Polítologa, rectora del Colegio de Europa y ex-alta representante de la Unión Europea
para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad

Politologue, rectrice du Collège d'Europe, ancienne haute représentante de l'Union européenne
pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

Political scientist, Rector of the College of Europe and Former High Representative
of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy

Buona sera,

Bonsoir et merci beaucoup pour votre invitation. C'est un plaisir pour moi d'être parmi vous. J'ai ainsi la possibilité de partager quelques idées sur le rôle des jeunes générations dans la construction de l'Union européenne et de voir le soutien que celle-ci apporte en Europe et ailleurs dans le monde.

Permettez-moi, dans un premier temps, de rendre hommage à David Sassoli que vous venez d'évoquer : un grand homme politique, un grand européen et pour moi aussi un grand ami puisque nous nous connaissons depuis longtemps. David Sassoli avait la capacité de mener le travail institutionnel d'une façon très constructive, empathique et équilibrée, mais aussi d'expliquer l'Europe, de la raconter, de la rapprocher des citoyens avec une attention très forte portée sur le dialogue, une attitude ouverte, un sourire que tous ceux qui l'ont rencontré vont garder dans leur cœur. Il avait la ferme volonté de promouvoir la participation des citoyens, notamment des plus jeunes, d'ouvrir les institutions, de les rendre proches. L'idée de citoyenneté participative était essentielle pour lui, et il possédait une grande capacité à parler de manière simple, toujours constructive et empathique. Cette journée est difficile pour nous tous.

Cet échange est aussi pour moi l'occasion de lui rendre hommage, car il avait fait du dialogue avec les citoyens, avec ceux qui n'étaient pas dans le cercle des institutions, une priorité absolue ; il voulait ouvrir le plus possible les portes des institutions. Il va énormément nous manquer, non seulement à nous, qui étions ses amis, mais aussi aux institutions, surtout au moment où la réflexion sur le rôle de l'Europe est en cours et où la présidence française débute.

David aurait sûrement commencé cette conférence avec un constat que je partage et qui nous liait dans une vision commune : les jeunes

générations ne sont pas le futur de l'Europe, de nos sociétés, de la politique ou des institutions, les jeunes générations sont le présent des institutions de l'Union européenne. Elles ont des responsabilités à prendre et un rôle à jouer dès à présent.

Cette idée est essentielle de mon point de vue. Pour l'illustrer ce soir, je vais prendre comme exemple mon propre parcours, non pas la carrière politique institutionnelle de 2008 à ce jour, présentée en début de séance par M. Morillas que je remercie, mais je vais plutôt partager avec vous, si vous me le permettez, ce que j'ai fait avant 2008 et ce que je fais maintenant au sein du Collège d'Europe.

Il s'agit d'une façon un peu personnelle de parler des relations entre l'Union européenne et les jeunes générations, mais ce parcours personnel me permet de bien illustrer mon propos.

En effet, si je suis devenue membre du Parlement européen italien, puis ministre et haute représentante et si je suis maintenant rectrice du Collège d'Europe à Bruges, c'est parce que très jeune, au début des années quatre-vingt-dix, j'ai commencé à participer à des activités liées à des organisations non gouvernementales de la société civile, justement dans un cadre européen.

Il s'agissait d'une passion qui, pour ma génération, était liée à la chute du mur de Berlin, à la réunification du continent européen et à l'élargissement de l'Union européenne. Après la Guerre Froide, nous espérions un changement positif vers un parcours que l'on imaginait de paix, de dialogue et de coopération internationale.

C'est grâce aux liens et aux contacts que j'ai établis et aux activités que j'ai entreprises très jeune dans ce contexte européen, dès l'école et ensuite à l'université, que j'ai développé une véritable passion pour l'Europe et pour la politique étrangère. Ceci a été le point de

départ de toute ma trajectoire et, dès lors, j'ai tissé des liens avec des personnes que j'ai rencontrées plus tard un peu partout en Europe et dans le monde.

Ce vécu m'amène à dire qu'aujourd'hui, il est important de mettre en avant la capacité des jeunes européens et par ailleurs, de leur donner la possibilité de connaître l'Europe, l'Union européenne, les instruments, les politiques et les institutions, mais aussi les transformations à apporter et les défis de notre continent.

Or, les enjeux sont nombreux et de taille. Ces dernières décennies, nous avons vécu de grandes crises : tout d'abord une crise économique et financière, puis une crise sécuritaire liée aux attaques terroristes qui ont eu lieu sur notre propre sol et enfin, ces derniers temps, la pandémie. Ce sont bien entendu des crises qui ont frappé aussi les régions autour de l'Europe ou les régions périphériques de l'Europe géographique, on sait bien que la périphérie géographique ne coïncide pas toujours avec la périphérie politique.

Après tous ces événements, je pense qu'il est indispensable que les jeunes d'aujourd'hui puissent connaître en profondeur l'Europe, l'Union européenne, ses institutions et les multiples possibilités qu'elles offrent. Ils doivent pouvoir travailler et avoir les moyens d'apporter les changements qu'ils considèrent comme nécessaires pour améliorer la situation sur notre continent et notamment dans l'Union européenne – et je n'oublie cependant pas que je m'adresse à un pays européen qui n'est pas dans l'Union européenne comme tant d'autres, mais qui est important en termes de partenariat.

Il est donc essentiel que les jeunes générations d'aujourd'hui aient les moyens de connaître l'Union pour la changer, qu'elles aient la capacité d'agir – l'empowerment en anglais – en tant qu'acteurs de changement, au lieu d'être en attente de ce qu'elles pourraient développer dans les prochaines décennies.

Je dis cela parce que cette année 2022 commence par une vague de pandémie très intense qui nous oblige malheureusement à tenir cette conférence à distance. Personnellement, j'aurais bien aimé être à nouveau en Andorre que j'ai déjà visitée deux ou trois fois.

Or, cette année 2022 est l'année de la jeunesse pour l'Union européenne et ceci constitue un point de départ significatif. Je pense que l'Union européenne a une vision très claire de l'importance des jeunes générations et du besoin de les mettre au premier plan de ce processus de réflexion sur l'Europe.

L'Union européenne soutient les jeunes générations tout d'abord à travers les études. Le programme Erasmus – dont j'ai aussi personnellement bénéficié – est un de ceux qui remportent le plus de succès. Il vient justement d'être refinancé avec des moyens importants, même si on peut toujours espérer davantage et il s'agit là d'un indice très significatif du bon fonctionnement et des intentions de l'Union de soutenir les jeunes, notamment ceux qui n'ont pas les moyens d'étudier dans d'autres universités européennes.

D'autre part l'Union européenne soutient aussi des institutions et des centres d'études de haut niveau comme le Collège d'Europe, qui sont des centres d'excellence, où les jeunes du monde entier – et pas seulement les jeunes européens – étudient le fonctionnement des institutions, les dynamiques économiques, institutionnelles et légales de l'Union ainsi que son rôle dans le monde. Le but n'est pas uniquement d'acquérir des connaissances ou de se préparer à un emploi, mais aussi d'avoir les instruments pour contribuer aux changements présents et futurs de l'Union Européenne.

Je suis aussi extrêmement heureuse – permettez-moi de le dire – de l'intense coopération entre le Collège d'Europe et l'Andorre dans le cadre des bourses d'études qui sont attribuées par votre gouver-

nement aux étudiants d'Andorre qui le désirent et sont sélectionnés pour aller au Collège d'Europe. Cette année, nous comptons une étudiante d'Andorre, que je salue, et j'espère que cela va continuer dans le futur, car il s'agit là d'une voie fondamentale pour construire l'Europe, non pas uniquement à travers l'élaboration de normes, mais aussi à travers les individus.

En outre, les programmes d'études sur l'Union européenne ou les échanges d'étudiants au niveau européen ne constituent pas le seul soutien de l'Union européenne. Autour de ces actions, il y a en effet un contexte très important et permettez-moi à nouveau de rappeler ce que David Sassoli aurait sûrement souligné ce soir s'il avait été avec nous : l'attention et le soutien que l'Union européenne apporte aux activités des organisations de jeunes.

Je pense que ceci est fondamental, j'en ai moi-même bénéficié quand j'étais jeune et j'en vois les effets sur les jeunes générations d'aujourd'hui. Le soutien aux organisations est primordial, que ce soit au niveau local, national ou régional. Cela permet d'encourager les jeunes générations, non seulement à étudier et à se préparer pour leur vie professionnelle future, mais aussi à développer leur capacité, leur attitude et leur volonté d'être des citoyens actifs dans notre société et surtout sur notre continent, dans le contexte européen.

Je pense que le fait de faire des études ensemble est un passage clé pour que les jeunes générations donnent à l'Union une forme et un contenu qui ressemblent à leur rêve.

En effet, dans les échanges avec les jeunes, que ce soit au Collège d'Europe ou dans les universités ailleurs dans le monde, il me semble qu'ils se trouvent parfois dans un contexte de préparation future. Je pense que l'on tend à oublier que, dans le monde d'aujourd'hui très complexe et chaotique où le seul fait prévisible est le

caractère imprévisible des événements, les jeunes n'ont pas seulement à apprendre, mais ils ont aussi à partager des acquis.

Il y eut peut-être un temps où l'expérience pouvait être transmise de façon univoque d'une génération à l'autre, mais de nos jours, je pense que les jeunes générations ont aussi des expériences et des compétences à partager avec les générations plus âgées. L'expérience et l'âge ne sont pas les seuls à constituer le fondement de la connaissance. Dans certains domaines, les jeunes générations peuvent avoir plus de ressources et parfois même plus de sagesse que leurs aînées.

Les mouvements pour le climat, existant depuis des décennies, mais qui ont connu une impulsion remarquable grâce aux étudiants d'Europe et du monde entier, en sont un exemple.

Les jeunes générations ont beaucoup à nous enseigner dans le domaine du numérique qui joue de nos jours un rôle central, non seulement dans le contexte de la pandémie, mais aussi dans le développement de l'économie et l'organisation de nos sociétés, de nos villes et de nos états.

De ce fait, mon message aux jeunes du Collège d'Europe est toujours fondé sur une double approche. Je leur conseille : « N'attendez pas le futur, jouez pleinement aujourd'hui votre rôle dans la société. Méfiez-vous de tous ceux qui vous disent : vous êtes le futur, préparez-vous, votre moment va arriver. Vous êtes le présent, pas seulement le futur de l'Europe, de votre pays, de votre société, et même dans un contexte plus proche, de votre cercle de connaissances. Vous avez un rôle à jouer dès maintenant, quel que soit votre âge ».

J'essaie en outre de passer un deuxième message à ceux qui ont des responsabilités significatives dans nos sociétés : « Les jeunes ne

sont pas seulement du côté de ceux qui apprennent, ils ont aussi des connaissances à transmettre ».

Cette manière d'envisager la question suppose une double responsabilité. D'une part, la responsabilité des jeunes à partager leurs acquis et leur réflexion sur ce qui est important pour le monde, car j'ose le dire, leur vision est parfois plus sage que la nôtre. Ils ont en effet compris beaucoup plus vite et plus clairement les enjeux dans certains domaines.

D'autre part, la responsabilité des générations plus âgées – notamment de ceux qui ont des postes à responsabilité institutionnelle – et les institutions en soi. Celles-ci doivent ouvrir la porte aux jeunes générations et leur donner la possibilité de participer et d'avoir un rôle actif.

Ces dernières années, l'Union européenne a fait d'énormes progrès dans ce sens. La conférence sur l'avenir de l'Europe qui est en train de se dérouler et qui va se terminer pendant la présidence française dans les prochains mois, a impliqué et a mobilisé un grand nombre de jeunes d'une façon plus ou moins organisée et spontanée mais de façon très ouverte et participative.

Au Collège d'Europe, nous avons été honorés d'accueillir une des conférences plénières de cette initiative dans notre campus de Nattolin en Pologne et nos étudiants ont participé et accompagné les délibérations des citoyens européens.

Je cite cet exemple pour illustrer le fait que l'Union européenne a bien compris le rôle des jeunes en tant que futurs citoyens actifs et futurs leaders, mais elle a aussi bien vu leur aptitude à aider les institutions à prendre leurs décisions aujourd'hui. Il est donc fondamental, dès maintenant, d'être davantage à l'écoute des jeunes et de favoriser leur prise de responsabilité.

Je terminerai en partageant avec vous la raison pour laquelle j'ai choisi personnellement de passer des institutions européennes à la fonction de rectrice du Collège d'Europe. Je pense que pour un échange en ligne, le partage d'expériences individuelles est la meilleure façon de combler l'absence de proximité physique imposée par la pandémie.

Lorsque mon rôle auprès des institutions européennes s'est achevé à la fin de 2019, il y a exactement deux ans, beaucoup m'ont demandé ce que j'avais envie de faire après. J'ai immédiatement choisi de donner un cours au Collège d'Europe pour partager mon expérience directe au sein des institutions.

J'ai pu ainsi dialoguer avec une vingtaine d'étudiants, surtout européens, qui par ailleurs avaient déjà terminé leur parcours universitaire et avaient donc une expertise et une connaissance de l'Union européenne. Cette expérience de partage, de discussion et d'échanges avec eux a été extraordinaire. Non seulement par rapport à ce que j'ai pu transmettre mais aussi par rapport à ce que j'ai pu y apprendre, la pertinence de leurs questions m'ayant permis d'approfondir ma propre réflexion.

Lors de ces séances, j'ai compris que la meilleure façon de construire une Union européenne véritablement ouverte, participative, démocratique et solidaire, est de partager avec les jeunes générations tout ce que j'ai reçu de mon expérience dans les institutions nationales en Italie et ensuite au niveau européen. Ces jeunes sont les éléments de construction de ce bâtiment.

Ce fut donc pour moi un processus très naturel et spontané, qui m'a permis de poursuivre ma contribution à la construction européenne par d'autres moyens, non pas par la diplomatie ou le travail institutionnel mais à travers l'empowerment des jeunes générations

motivées, fortes de leurs idéaux et de leurs convictions. Leur livrer les instruments pour connaître, comprendre, mais aussi enrichir et même remettre en question la façon dont les politiques et les décisions sont prises au sein de l'Union européenne est la meilleure façon d'y poursuivre mon travail.

Telle est la mission que se donne le Collège d'Europe, en collaboration avec des institutions européennes et à travers des partenariats et des associations avec les pays autour de l'Union, comme c'est le cas de l'Andorre.

La bourse pour les étudiants d'Andorre financée par votre pays est un exemple des moyens qui offrent aux jeunes la possibilité d'être écoutés pour participer activement au changement. Il est clair que la participation active des citoyens et des jeunes en particulier est plus efficace s'ils connaissent bien les mécanismes et le contenu des choix politiques de l'Union européenne.

À partir de cet acquis, l'échange des connaissances et des expériences permet de contribuer à les améliorer. Connaître, c'est pouvoir, et je pense que dès à présent, ce pouvoir doit être mis dans les mains des générations les plus jeunes.

Je vous remercie de votre attention.

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article / To quote this article:

MOGHERINI, Federica. «L'Union européenne et les jeunes générations» [en línia], a: Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra (37a : 13 - 14 set., 4 oct., 9 nov. 2021 : Andorra la Vella). *La Unió Europea: reptes i perspectives = La Unión Europea: retos y perspectivas = L'Union européenne : défis et perspectives = The European Union: Challenges and Perspectives*. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra, 2021, p. 40-45 (978-99920-0-922-2) <<http://www.universitatestiutardor.ad/UEA2021>>

37a UNIVERSITAT D'ESTIU I TARDOR D'ANDORRA

Sessió de l'11 de gener del 2022

CONCLUSIONS

Pol Morillas

Politòleg, director del laboratori d'idees (*think tank*) Barcelona Centre for International Affairs – CIDOB
Moderador de la 37a Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra

Polítólogo, director del laboratorio de ideas (*think-tank*) Barcelona Centre for International Affairs – CIDOB
Moderador de la 37a Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra

Politologue, directeur du laboratoire d'idées (*think tank*) Barcelona Centre for International Affairs – CIDOB
Moderateur de la 37^e Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra

Political scientist, director of the think tank Barcelona Centre for International Affairs – CIDOB
Moderator of the 37 Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra

La 37a edició de la Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra tenia com a objectiu analitzar els principals reptes i perspectives de la Unió Europea des d'una doble vessant: interna, pel que fa a les crisis i perspectives de reforma de la integració europea, i externa, pel que fa a les relacions de la UE amb altres potències i tenint en compte les transformacions actuals en l'ordre internacional. D'aquesta manera, a més d'una ponència inaugural sobre les fractures de la integració europea i algunes receptes per reformar-la per part de qui subscriu aquestes conclusions, es van repassar també les perspectives dels acords d'associació de la UE (amb Claude Maerten), l'estat de les relacions amb el Regne Unit després del Brexit (amb Robin Niblett) i el vincle entre la UE i les joves generacions (per part de Federica Mogherini).

En un moment clau de la negociació de l'acord d'associació d'Andorra amb la UE, valia la pena preguntar-se sobre l'estat de salut del projecte europeu, alhora que es fomentava el debat públic sobre la UE entre la societat andorrana. Les conclusions següents serveixen com a recull d'alguns dels elements més destacats de les ponències de la UETA i dels esdeveniments que han succeït d'ençà que es va iniciar, el 13 de setembre de 2021.

En primer lloc, la formació d'un nou govern a Alemanya ha obert una nova etapa política i de lideratge a la UE. El canceller Olaf Scholz, al capdavant d'un govern tripartit entre socialdemòcrates, verds i liberals, ha fet una aposta decidida perquè Alemanya tingui un paper decisiu en la reforma i el reforçament del projecte europeu. El nou lideratge alemany, juntament amb Itàlia, Espanya, els Països Baixos i França (sempre que Emmanuel Macron repeteixi el seu mandat com a president francès a l'abril de 2022), està en disposició d'obrir una nova etapa en la integració europea. És un moment

oportú per a emprendre algunes de les reformes pendents després de més d'una dècada de crisis europees.

A més de l'actual constel·lació de lideratges europeistes, hi ha actualment a les capitals europees una percepció creixent que la gestió de les últimes crisis, des de l'econòmica i financera, passant per la crisi de refugiats, el Brexit o la pandèmia, ha resultat en una falta de reformes estructurals que permetin una eficàcia més gran de la UE. Així, creix el sentiment que, després de la pandèmia, cal reformar a fons les regles del Pacte d'estabilitat i creixement, actualment suspeses. No es tracta senzillament de tornar al món pre-pandèmia pel que fa a la política econòmica i fiscal europea, sinó que cal aprofitar l'experiència d'èxit del fons de recuperació Next Generation EU per a revisar allò que no funcionava en el pla de la integració econòmica i monetària.

De la mateixa manera, cal repensar a fons els mecanismes de l'Àrea de Llibertat, Seguretat i Justícia i la política migratòria i d'asil, donades les recents falles del sistema i el creixent ús de la migració com a arma política per part d'estats veïns de la UE, com el Marroc, Bielorrússia o Turquia. També, en el pla exterior, cal fer avenços més grans en l'autonomia estratègica de la UE, tenint en compte el gir dels Estats Units cap a Àsia i les creixents dinàmiques de rivalitat i conflictivitat amb grans potències com la Xina o Rússia.

La direcció que prendran les reformes pendents encara és incerta, com també ho és el moment oportú per a obrir debats que, fins ara, s'han traduït en intenses confrontacions entre el nord i el sud d'Europa, l'est i l'oest, o els països més integracionistes i els més atlantistes de la UE. No obstant, en aquests moments s'obre una oportunitat amb lideratges renovats i una nova agenda de reformes europees,

per a la qual seran centrals la presidència francesa del Consell de la UE i les eleccions presidencials de l'abril, les eleccions generals a Hongria i la possibilitat que el primer ministre, Viktor Orbán, sigui derrotat per una oposició que per primera vegada es presenta unida als comicis, o el futur del govern de Boris Johnson al Regne Unit com a conseqüència dels darrers escàndols i festes durant les restriccions de la pandèmia.

En segon lloc, les darreres crisis europees han fet evident també la necessitat de dosis més grans de flexibilitat en el model d'integració i en les dinàmiques institucionals de Brussel·les. Els esdeveniments se succeeixen ràpidament i les crisis a què ha de donar resposta la UE topen amb un esquema de presa de decisions sotmès a la unanimitat entre els estats membres i en què les institucions intergovernamentals prenen protagonisme respecte a les supranacionals. La ciutadania sovint percep la maquinària europea com a desconectada de la urgència de les crisis que afecten i envolten Europa, mentre que la presa de decisions, amb notables excepcions com els fons Next Generation o la compra i distribució conjunta de vacunes, resulta sovint en poc més que acords de mínim comú denominador entre els estats membres.

La flexibilitat en la presa de decisions i la millora dels mecanismes d'integració fa temps que són objecte de debat entorn de conceptes com l'Europa a diverses velocitats o la integració diferenciada. Ara, aquests debats prenen un nou impuls com a conseqüència de les creixents crisis a què són sotmeses les institucions europees i de l'alt nombre d'assumptes que passen per la taula de negociació. Com recordava Claude Maerten durant la seva ponència, les regles i l'ordre jurídic europeu són de compliment obligatori per als que es volen beneficiar de la pertinença a la UE o l'accés al seu mercat.

En el cas d'Hongria i Polònia, els seus governs han emprès una deriva il·liberal que els ha portat a qüestionar els valors sobre els quals se sustenta la pertinença a la UE. Alhora, mentre restringeixen les llibertats fonamentals dels seus ciutadans i de la societat civil, qüestionen la separació de poders als seus països o la primacia del dret europeu. La UE no pot capitular en la defensa dels seus valors fonamentals, ja que, si ho fes, deixaria de ser el projecte polític que és.

D'igual manera, Maerten ens recordava com, durant les negociacions del Brexit, va fer-se palès que el respecte de les regles del mercat únic suposava el compliment de les quatre llibertats fonamentals (lliure moviment de mercaderies, treballadors, serveis i capitals). Per tant, si per motius de sobirania el Regne Unit decidia desvincular-se del mercat únic i demanava no estar sotmès a les decisions del Tribunal de Justícia de la UE, l'única opció possible per a la seva relació amb la UE era un acord comercial i de cooperació, com el que s'ha acabat adoptant. Així doncs, avui conviuen en la UE la necessitat de més flexibilitat pel que fa a la presa de decisions i efectivitat de les dinàmiques institucionals per a una millor gestió de crisis i el necessari respecte de les regles del joc europeu.

En tercer lloc, Federica Mogherini ens recordava com avançar en la integració europea és indissociable d'una millor connexió entre la Unió i les joves generacions. En molts desafiaments actuals, com la transició digital o la crisi climàtica, les joves generacions demanen més determinació per a escometre les reformes pendents. Per als joves, la crisi climàtica ja és una crisi existencial. De la mateixa manera que per a generacions anteriors Europa significava progrés, democràcia i oportunitats, per a les noves generacions Europa ha d'equivaldre a la lluita per un futur sostenible. Les prioritats han canviat, però la necessitat d'acció en el pla europeu segueix sent indispensable.

Per altra banda, les polítiques europees han d'acompanyar-se d'un millor coneixement de les institucions i els procediments de la Unió, però també d'una capacitat de resposta més gran a les inquietuds i necessitats de les joves generacions. La construcció europea, per a aquestes generacions, ha d'equivaldre a més efectivitat política, ja que l'existència de la UE és una part indissociable del seu recorregut vital.

En quart lloc, cal constatar que tots els episodis de crisi viscuts recentment, les disputes entre estats membres, les desavinences entre el Regne Unit i la UE o qualsevol altre element que consumeixi l'energia dels negociadors a Brussel·les semblen anecdòtics al costat de la magnitud dels canvis a què està sotmès actualment l'ordre internacional. Com ens recordava Robin Niblett, el Regne Unit i la UE s'assemblen massa i tenen prou interessos en comú per a ser socis preferents a mitjà o llarg termini. El futur ve marcat per un canvi d'era tan profund que allò realment rellevant és la pèrdua d'influència d'Occident. La inestabilitat a l'Indopacífic o les amenaces a Taiwan demostren la creixent assertivitat de la política exterior xinesa. Rússia, per la seva banda, amenaça d'envair Ucraïna i alterar l'ordre de seguretat europeu de post Guerra Freda. La falta de cooperació entre la UE i el Regne Unit seria, doncs, incompreensible quan el món vira cap a Àsia i quan la Xina disputa a Occident el lideratge internacional.

Alhora, les traves al comerç internacional, les falles en les cadenes globals de valor o la disrupció digital (incloent-hi els reptes derivats de la ciberseguretat) alteren l'estabilitat de les principals economies mundials. La crisi climàtica suposa un perill real per a la sostenibilitat del planeta i el futur dels nostres ecosistemes. Les transicions digitals i verdes, juntament amb les recurrents crisis energètiques, demanen

unes transformacions socials i econòmiques que sovint es troben mancades de lideratge polític i dels acords de llarga durada necessaris. El sistema multilateral i les organitzacions de governança global són sotmesos a bloquejos constants per part de les grans potències i difícilment seran reformades per a dotar-nos de millors marcs de cooperació internacional.

Tots aquests factors fan que els socis europeus, dins o fora de la UE, es vegin obligats a una millor entesa i col·laboració. Per a la UE, l'objectiu implica dotar-se de més autonomia estratègica i sobirania en els plans digital, comercial, energètic o de política exterior i defensa. Pel que fa a les relacions amb socis prioritaris, la creixent transformació de l'ordre internacional demana deixar de banda episodis de conflicte relativament insignificants i pensar en clau geoestratègica compartida.

Finalment, debatre sobre la sobirania europea avui significa debatre sobre la capacitat de la Unió per a protegir els seus ciutadans. Per a les forces polítiques europeistes, la discussió sobre el futur d'Europa ja no comporta unes reflexions inacabables sobre l'assoliment del somni federal. Tampoc sembla que les forces euroescèptiques tinguin com a objectiu principal la fi de la UE. Més aviat, han optat per adoptar una agenda de canvi, encaminada a un protagonisme més gran dels estats membres respecte a les institucions supranacionals de la UE. L'euroescèpticisme dona, doncs, tant per descomptat l'existència de la UE com ho fan les forces polítiques tradicionals.

En bona mesura, la contestació europea avui ja no representa una esmena a la totalitat, sinó que gira entorn de quin tipus d'Europa volem. La UE, tal com deia a la ponència inaugural de la Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra, ja no és un concepte eteri, sinó una

realitat palpable que impregna la vida diària dels seus ciutadans. El repte europeu segueix sent que aquesta realitat política esdevingui una realitat geopolítica, en què la sobirania europea s'erigeixi en la millor defensa per als ciutadans, davant d'un ordre internacional transformat.

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article / To quote this article:

MORILLAS, Pol. «Conclusions» [en línia], a: Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra (37a : 13 - 14 set., 4 oct., 9 nov. 2021 : Andorra la Vella). *La Unió Europea: reptes i perspectives* = *La Unión Europea: retos y perspectivas* = *L'Union européenne : défis et perspectives* = *The European Union: Challenges and Perspectives*. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra, 2021, p.46-50 (978-99920-0-922-2)

DISCURS DE CLOENDA

11 de gener del 2022

Digníssimes autoritats,
Senyores i senyors,
Madame Mogherini,

Bon vespre a tothom,

Avui clausurem la 37a Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra, una edició especial, pensada per adaptar-se al context de la pandèmia de la COVID-19; espaiada en el temps i diversa en formats, però en continuïtat amb la seva funció de divulgar el coneixement.

En col·laboració amb la Secretaria d'Estat d'Afers Europeus, hem plantejat una reflexió sobre aquesta nova etapa de la globalització, amb el títol: La Unió Europea: reptes i perspectives.

L'objectiu era reforçar una constant d'aquest cicle de conferències, que al llarg dels anys, en moments clau, ha ofert anàlisis al voltant de les qüestions europees des de perspectives diverses: economia, societat i política.

La primera aproximació que es va fer al tema d'Europa va ser l'any 1986 amb Andorra i la Comunitat Econòmica Europea. Era l'any en què Espanya va entrar a la CEE. Després, el 1990, sota el títol de La casa comuna europea es va presentar un estat de la qüestió en un moment de traspals per a Europa amb la caiguda del Mur de Berlín i es van indicar pistes de futur per a Andorra. L'any 2012, amb motiu de la presidència d'Andorra del Consell d'Europa, es van descriure les petjades d'Europa en el món, i l'any 2015 es va completar amb l'edició Europa, reptes de futur.

El tema tractat en aquesta edició és de vital importància per al futur del nostre país en el sentit que Andorra està negociant amb la Unió Europea un acord d'associació.

Per això, davant la feina feta, voldria agrair al Sr. Pol Morillas les seves conclusions, que ens han permès seguir els punts forts de la Universitat que tanquem aquest vespre, i als ponents que hagin posat al servei de la nostra fita els seus coneixements i la seva voluntat per obrir-nos nous horitzons, i aquest vespre voldria manifestar un agraïment especial a la Sra. Federica Mogherini.

Moltíssimes gràcies, senyora Mogherini, pel vostre suport i per haver tingut la generositat de participar a la Universitat d'Estiu i Tardor d'Andorra. Ens hauria agradat que estiguéssiu amb nosaltres, però els vostres compromisos i la crisi sanitària no ho han permès. La vostra visió d'Europa projectada al futur ens encoratja.

La unificació d'Europa ha estat un projecte únic al món que va néixer després de la Segona Guerra Mundial, en la dècada dels anys 1950, per assegurar la prosperitat econòmica del Vell Continent i fer-ne un bastió de pau.

Les persones de la meva generació vàrem començar a aprendre el que va ser la construcció d'Europa des dels temps dels seus fundadors: Monet i Schuman, amb la creació de la Comunitat Econòmica del Carbó i de l'Acer, per passar després a la CEE i a la seva ampliació progressiva a molts països. Ho estudiàvem de manera cronològica.

Al fil dels darrers vint anys els programes escolars han anat canviant. El tema d'Europa com a entitat geogràfica o política ha anat apareixent a poc a poc d'una manera cada vegada més tangible i transversal en el currículum escolar. Es tracta de situar-ho en un context més global d'una civilització europea i d'un espai geogràfic més general i alhora viscut per les persones.

En aquest context, i perquè les generacions més joves puguin afrontar els reptes d'un món complex i canviant, hem de donar-los les eines necessàries amb temes d'estudis, d'ocupació, de mobilitat, i hem d'enfortir la dimensió social i de ciutadania democràtica d'Europa.

Permeteu-me, com a responsable de la gestió educativa d'Andorra, donar-vos-en tres exemples concrets.

Al Lycée Comte de Foix aquest curs escolar s'ha posat en funcionament a batxillerat una especialitat de llengües, literatures i cultures estrangeres que pretén fer descobrir els valors de les cultures d'Europa.

Al Colegio Español María Moliner i a les escoles congregacionals es vincula de manera integrada el currículum de ciències socials d'Andorra amb les ciències socials del sistema educatiu espanyol.

A l'Escola Andorrana destacaria com es treballa la ciutadania democràtica i els drets humans de manera multidisciplinària. Aquest projecte es va desenvolupar amb el Consell d'Europa.

La història europea és un patrimoni comú, que ha de reunir, no dividir. Andorra participa en l'observatori de l'ensenyament de la història, impulsat per França i creat el 2020. L'observatori vol estimular el debat i permetre compartir i difondre bones pràctiques en l'ensenyament de la història. Una manera de promoure l'enfortiment d'una consciència europea comuna.

Andorra forma part de la gran família europea i, com va dir el cap de Govern en el discurs d'obertura, la Unió Europea no representa una pèrdua de sobirania ni d'identitat i és capaç d'integrar moltes particularitats, com pot ser la d'Andorra.

Des d'un punt de vista global, la Unió Europea té plantejats, com va expressar el Senyor Morillas, quatre grans reptes: la crisi de valors, la solidaritat entre les nacions i els pobles que la formem i el seu lloc en l'àmbit internacional enfront de les dos grans potències que són ara els Estats Units i la Xina.

Setanta anys després, encara que els reptes que condicionen actualment la política europea hagin canviat: Brexit, crisi dels refugiats, atacs terroristes, populismes, pandèmia de la COVID-19, Europa és un espai de convivència necessari i ric en oportunitats.

El 1849, durant el Congrés de la pau, Victor Hugo va deixar per a la posteritat un missatge de pau i d'unitat per Europa; cito:

“Arribarà un dia en què tots vosaltres, nacions del continent, sense perdre les vostres qualitats distintes i la vostra gloriosa individualitat, us fusionareu estretament en una unitat superior, i constituireu la fraternitat europea [...]. Arribarà un dia en què els únics camps de batalla seran els mercats que s’obren al comerç i les ments que s’obren a les idees. [...].”

Esperem que s’hagin complert les vostres expectatives en aquest cicle de conferències i us convidem l’any que ve a una nova edició a l’entorn d’una nova temàtica, que definirem properament.

Queda, doncs, clausurada la 37a edició de la Universitat d’Estiu i Tardor d’Andorra.

Moltes gràcies.

Ester Vilarrubla Escales

Ministra d’Educació i Ensenyament Superior