

Des relations extérieures de l'Union européenne: Bilan et nouvelles ambitions

G
R
A
S
P
E

Avec le départ des anciens et l'arrivée de nouveaux acteurs à la tête des Institutions de l'Union européenne, l'heure est inévitablement au bilan et à la prospective, sans parler des interrogations sur les conséquences du BREXIT (ou pas!). Il en est ainsi concernant tous les domaines, mais il semble que la politique extérieure et en particulier de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) soit plus particulièrement l'objet de fantasmes. Un certain nombre d'avancées tant symboliques que significatives ont été enregistrées depuis le Traité de Lisbonne, mais il semble bien que dans le cas d'espèce, que nous soyons -aussi- au milieu du gué. Difficile d'avoir une opinion définitive, tant la volonté de voir un verre à moitié plein ou au contraire à moitié vide corrompt toute velléité d'avoir une approche objective sur les dynamiques et axes de force de cette PSDC, mais plus largement de la politique extérieure. Il n'en reste pas moins que ne serait-ce qu'à travers à la fois l'exercice d'introspection mené par les Institutions elles-mêmes, notamment avec le passage en revue de la Stratégie globale en juin 2019 par le Conseil, basé lui-même sur une sorte de confirmation de la stratégie globale publiée au même moment par la Haute Représentante et la parution récente d'articles sur le sujet, nous incitent à faire un point de situation. La PSDC est bien à l'image de l'intégration européenne, à la fois inachevée et hybride et encore principalement tributaire de considérations "transactionnelles" (donnant-donnant), à savoir essentiellement dénuée de pathos et encore susceptible de dé-tricotage au gré des tempêtes politiques nationales (re-BREXIT!). Il s'agit pourtant de la "dernière frontière", la remise en cause du multilatéralisme et l'instauration d'un rapport de force durable notamment entre les Etats unis et la Chine, mais aussi la Russie (en attendant l'émergence d'autres acteurs géopolitiques tels que l'Inde), condamnent à court terme le projet européen à la perte définitive de pertinence. Pourtant, le défi pour Josep Borrell, nouvellement désigné comme Haut Représentant, est bien de construire une "souveraineté stratégique" et certainement, au moins dans un premier temps, à Traités constants.

Les termes du débat:

La recherche d'une "autonomie stratégique", voire "d'une souveraineté stratégique" a fait surface avec force dans le discours politique européen –notamment, mais pas uniquement, à travers des déclarations de la Chancelière Merkel, puis du Président Macron-, mais également dans nombre de publications récentes. Au-delà des mots et du slogan - pas certain que les termes recouvrent le même concept- le débat a le mérite d'être posé en termes nouveaux : Il s'agit de savoir comment donner à l'Union européenne les moyens de défendre ses intérêts au sens large, reconnaissant par là-même qu'elle n'est donc pas en capacité de le faire. L'heure est en effet au bilan et à la prospective, alors qu'une nouvelle équipe arrive à la tête des Institutions de l'Union européenne, suscitant à la fois espoirs et polémiques et que les initiatives se multiplient y compris en dehors du champ des Institutions.

Par ailleurs, la combinaison dernièrement du spectre du BREXIT, de la virulence du populisme, mais aussi la théâtralisation de la confrontation Chine–USA renforcent la prise de conscience que l'Union européenne basée sur le multilatéralisme externe et l'inter gouvernementalisme en interne est sans doute condamnée à court terme dans sa forme actuelle sans un saut qualitatif lui permettant de satisfaire les attentes. L'intégration a érodé les souverainetés nationales –cela était

d'ailleurs un des objectifs plus ou moins assumé dans le contexte de l'après-guerre-, mais sans être encore parvenue à les sublimer au niveau collectif, elles ne sont pas entièrement "solubles" dans l'Union européenne dans sa forme actuelle. "Que faire" dans ce contexte pour préserver le modèle européen face aux forces centrifuges nouvelles ? Ce qui change dans la perception, c'est que cette fragilité à l'extérieure met aussi en danger la construction pourtant réputée solide des soubassements internes de la cohésion, ainsi même l'intégration économique semble désormais menacée, tant l'Union européenne est contrainte et malmenée par les décisions unilatérales américaines (sanctions, tarifs, remise en cause de l'Organisation mondiale du commerce etc.), même si les derniers accords de libre échange (Canada, Japon, Mercosur) constituent d'indéniables succès pour la politique commerciale.

Il faut dire que la construction européenne demeure effectivement encore fragmentée, différenciée selon les domaines, ce qui est un facteur de fragilité. Devrions-nous parler de l'Union européenne comme d'une "proto-fédération? D'un "méta-état"? Au-delà du nominalisme et de manière plus prosaïque, "l'approche globale" n'en n'a encore bien souvent que le nom, tant les outils sont disparates et régis par des logiques différentes. La force de l'Union résidait jusqu'à présent essentiellement dans des actions d'influence normatives, la transposition de principes qu'elle considère comme universels dérivés de son ADN : Droits de l'Homme, résolution pacifique des conflits, climat et respect de l'environnement dans un univers multilatéral au sein duquel il est possible de partager et respecter des règles de fonctionnement communes. Or, le contexte international semble de moins en moins propice pour une telle gouvernance internationale, s'il ne l'a jamais été totalement et cette stratégie est rendue inopérante: Impasse sur le nucléaire iranien - dossier dans lequel pourtant l'Union européenne avait réussi à s'imposer comme médiateur - persistance des tensions voire des conflits ouverts dans le voisinage proche en Ukraine, Moldavie, ex-Yougoslavie, ou encore dissensions internes pour tenter de peser sur les dossiers libyen, syrien, du Moyen Orient etc.. La crédibilité de l'Union européenne sur la scène internationale souffre par conséquent encore trop d'une approche consensuelle à la carte souple ("soft") et des failles dans le processus de prise de décision interne. Elle reste bien souvent inaudible, en tout cas spectatrice et ignorée.

Les limitations dans la capacité d'agir sont doublées d'une absence de lisibilité. Or, toute adhésion citoyenne requiert une légitimation et par conséquent pas uniquement basée sur une liste de résultats qui demeurent inégaux et hétérogènes. Pourtant, depuis le Traité de Lisbonne des progrès considérables ont été accomplis sur la scène internationale pour positionner l'Union européenne comme acteur politique à part entière y compris aux Nations unies, voire pourvoyeuse elle-même de sécurité collective. Un inventaire préalable est donc indispensable pour les impétrants de l'automne 2019.

Mise en œuvre du Traité de Lisbonne dans le domaine extérieur et la "Stratégie globale":

Le Traité de Lisbonne vise à l'unicité de la représentation extérieure de l'Union européenne avec la création du poste de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-président de la Commission européenne et qui préside le Conseil Affaires étrangères. Il s'appuie sur un service diplomatique européen, le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) qui entretient un réseau de 142 délégations; Le Traité octroie la personnalité juridique à l'Union; Enfin, il ouvre la voie vers le développement d'une véritable défense européenne.

Ces innovations institutionnelles constituent des avancées importantes, elles clarifient les responsabilités en unifiant la représentation extérieure, même si Président du Conseil et Président de la Commission et dans une certaine mesure la présidence tournante ont toujours un rôle

propre dans le domaine. L'outil est devenu plus performant, plus professionnel, avec un réel ancrage dans les diplomaties nationales à travers des mécanismes de coordination plus efficaces, mais aussi l'incorporation de diplomates nationaux au sein du SEAE, renforçant l'appropriation par les Etats membres et les complémentarités fonctionnelles. Ceci est particulièrement observable au niveau du Conseil Affaires étrangères et de ses différents comités, mais aussi des délégations de par le monde qui assument désormais par effet de miroir la présidence permanente au même titre que le SEAE au sein des instances du Conseil.

Le positionnement du Haut Représentant au sien de la Commission européenne devait mécaniquement donner de la cohérence à la politique extérieure, mais il est rapidement apparu que sans contenu, ou plutôt sans l'élaboration d'une stratégie générale spécifiant des objectifs et des priorités (il existait déjà quelques stratégies régionales ou spécifiques), les effets bénéfiques du nouvel arrangement institutionnel seraient perdus. Le registre des domaines d'intervention dans le domaine des relations extérieures est disparate et avec des degrés de compétence variables, qu'il s'agisse de: Politiques internes produisant des effets externes ou d'actions externes par nature (politique commerciale, de développement, aide humanitaire etc.), ou encore de la diplomatie plus classique de la défense et de la sécurité; Certains dossiers sont transversaux par définition, comme climat ou migrations; Enfin, culture et éducation constituent de plus en plus des mesures d'accompagnement en tant que domaines de compétence partagée.

Les efforts d'articulation se sont matérialisés à travers l'adoption en 2016 d'une "Stratégie globale" avec trois axes principaux : Sécurité et défense, multilatéralisme et l'idée d'une approche conjointe "joint-up"). Ils sont déclinés à leur tour en cinq priorités:

- 1) La sécurité de l'Union, cette fois-ci de manière transversale (effet "poupée russe", car en fait toutes les autres priorités sont liées à cet aspect...) et tournée vers l'intérieur;
- 2) La résilience de l'Etat et de la société à l'Est et au Sud;
- 3) Une approche intégrée des conflits en recourant à tous les instruments dont l'UE dispose;
- 4) Ordres régionaux de coopération, avec un effet miroir d'encouragement aux intégrations régionales de par le monde;
- 5) La gouvernance mondiale au XXIème siècle, concept qui recouvre à la fois la promotion de valeurs universelles (droits de l'Homme et développement durable) et du multilatéralisme.

Même s'il est difficile de faire un lien direct entre l'articulation d'une politique -toute stratégique et globale soit-elle- et une liste de réalisations, ces cinq dernières années ont été marquées par des avancées qui peuvent être attribuées à la Stratégie. Il y a d'abord les efforts déployés dans le domaine d'activité spécifique du SEAE, la PSDC :

- Avec la mise en place en 2017 d'un centre de commandement unique pour les missions militaires de l'UE (déployées au Mali, en Somalie et en République centrafricaine), la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) qui travaille en coordination avec sa contrepartie civile déjà existante, la capacité civile de planification et de conduite (CPCC). La MPCC devrait être en mesure de conduire dès 2020 une opération militaire de la taille d'un groupement tactique ("battlegroup");
- La "coopération structurée permanente" (CSP) a également vu concrètement le jour avec l'établissement d'une feuille de route permettant à un certain nombre d'États membres de collaborer plus étroitement dans un cadre contraignant et permanent. 25 États membres travaillent ainsi ensemble sur des projets communs dans le domaine de la formation militaire, d'un commandement médical commun, le développement de capacités et la cyber sécurité ;
- Ces initiatives sont développées en parallèle à la création d'un Fonds européen de défense qui devrait être doté de Md€13 dans le cadre de la prochaine programmation

budgétaire pour favoriser le développement de projets communs (drones, surveillance maritime etc.) ;

- Une facilité hors budget devrait voir le jour pour financer les opérations militaires extérieures, soutenir des partenaires et contribuer à des opérations de paix, Md€10.5 seraient réservés à cet effet, donnant plus de souplesse dans les contributions allouées jusqu'à présent par exemple dans le cadre du soutien à la Facilité de paix africaine ou encore sur une base bilatérale et permettant de financer des projets sans avoir la contrainte des instruments financiers actuels qui interdisent l'achat d'équipement légal dans le cadre du Fonds européen de Développement (critère tel que défini par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE);
- Enfin, un cycle de bilan annuel coordonné sur la défense (Coordinated Annual Review on Defence: CARD) complète le dispositif en offrant une plateforme aux Etats membres pour partager et mettre en synergie leur planification de dépenses en matière de défense.

De manière plus générale, si en surface, il pouvait sembler qu'il s'agissait simplement à travers la Stratégie globale de transcrire une évidence – en fait l'absolue nécessité de rechercher la mise en cohérence des axes d'intervention existants –, dans la réalité, cette articulation des objectifs a permis de mettre plus systématiquement en exergue les liens entre les différentes politiques menées et de renforcer les synergies avec la mise en place de nouveaux mécanismes d'intervention, avec en guise d'exemples de manière non exhaustive: Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique pour financer à la fois des éléments de la Stratégie Sahel et la lutte contre les migrations clandestines, recherche d'un nouveau paradigme dans les relations avec l'Union africaine et l'Afrique avec la "Nouvelle Alliance", ou encore projet d'unification et de rationalisation des instruments financiers et du système de gestion y afférant (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument: NDICI).

Il n'en reste pas moins que jusqu'à présent, si des efforts réels ont été déployés pour lutter contre "l'approche en silos", il manque toujours de manière de plus en plus pressante la réconciliation entre "l'économique et le politique" dans un contexte dans lequel le nouvel ordre international se caractérise par l'instrumentalisation de liens, de ce point de vue la confrontation Chine-Usa est symptomatique sur fonds de guerre commerciale. L'économique est très largement dans la sphère communautaire, alors que le politique demeure principalement entre les mains des États membres. L'impasse dans laquelle l'Union européenne se trouve dans sa tentative de sauvetage de l'accord sur le nucléaire iranien, ou encore la vulnérabilité provoquée par le chantage américain sur le système commercial en sont la parfaite illustration.

De même, nombre d'interventions européennes se font en dehors des structures de l'Union à travers des coalitions de circonstance de configuration diverse, l'UE est parfois même un acteur au côté de quelques États membres, identifiée par conséquent comme acteur différenciable de ses propres composantes- comme à travers le P5+, le Format Normandie, le Groupe de Minsk. En dehors de la cohérence de la multiplication de ces formats, les résultats sont imprévisibles et souvent le fruit d'une combinaison temporaire de paramètres complexe. La (non-?) stratégie menée vis à vis de la Turquie est un cas en pointe, en combinant à la fois des actions bilatérales, à plusieurs Etats membres, dans un cadre multilatéral (OTAN), le tout avec des considérations géostratégiques plus larges, mais aussi de politique intérieure liées entre autres à la question migratoire.

Ainsi, la critique peut être objective dans le contexte actuel tendu des relations internationales avec un sentiment répandu que l'Union européenne a été ces dernières années, moins active, moins unie et finalement moins pertinente qu'espérée lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. La prochaine équipe devra faire face à l'urgence de redonner de la cohésion, du sens et de l'efficacité.

Entre ambition et réalité, les domaines du possible à horizon proche:

Au-delà du discours politique et de sa mythification, la nouvelle équipe devra proposer des pistes d'action et ce, dans un environnement institutionnel et politique contraint, ne serait-ce que de par l'exercice d'équilibrisme permanent avec l'OTAN qui demeure la pierre d'ancrage de la sécurité collective et dans des relations asymétriques avec les USA. A vrai dire, il ne s'agit pas tant de proposer de nouvelles politiques, mais plutôt de tenter de rétablir du lien en interne au-delà du déclaratoire et de faire émerger un leadership au sein de l'UE susceptible de gagner la confiance des États membres et au-delà la Communauté internationale.

Les pistes pour contribuer à la réalisation d'une "souveraineté stratégique" pourraient être de nature différente : Organisationnelle, visant à rendre le fonctionnement de Institutions plus efficaces en renforçant les liens organiques en particulier entre les dossiers politiques et économiques qui dépassent les querelles institutionnelles; Mais aussi en rationalisant le mandat du Haut Représentant et lui donnant un plus grand rôle de leadership; En améliorant le système de prise de décision au sein du Conseil, qu'il s'agisse du système de vote ou de l'articulation entre les différentes formations, y compris le Conseil européen permettant de mieux engager les États membres; Enfin, en améliorant les synergies avec le Parlement européen.

Le Président Juncker a essayé de mettre le Haut Représentant au cœur du système, en le logeant au Berlaymont et en donnant consistance à son rôle de vice-président en instituant un groupe de Commissaires pour les relations extérieures. Force pourtant est de constater que dans la pratique, ces dispositions ont conservé un caractère formel et symbolique et devraient percoler davantage à des niveaux inférieurs. Actuellement, s'il existe bien des rendez-vous hebdomadaires "bilatéraux" entre le SEAE et par exemple la Direction générale DEVCO, mais la pratique devrait-être étendue et systématisée avec l'imposition d'une autorité claire et une réelle capacité d'arbitrage politique, l'idée de "clusters" au sein de la Commission mériterait par conséquent d'être poursuivie. Il s'agit de créer de réels liens organiques entre services, réconcilier l'économique et le politique, les questions de défense et de sécurité des questions commerciales et monétaires, intégrer les aspects transversaux des questions climat et migrations. Les avantages ne seraient pas uniquement d'ailleurs pour la question des relations extérieures et permettrait de dépasser la problématique du nombre des Commissaires si des portefeuilles venaient à être fusionnés. De manière plus terre à terre et pragmatique, cette intégration devrait aussi avoir des implications dans la gestion des services, y compris du personnel, notamment pour les Délégations.

D'autres mesures peuvent être envisagées pour rationaliser l'exercice du mandat du Haut Représentant et redimensionner son périmètre d'action: Créer des portefeuilles pas seulement thématiques, mais géographiques au sein de la Commission avec par exemple un Commissaire responsable pour l'Afrique ; La nomination d'adjoints avec un rôle et un profil plus politique que le Secrétaire général ou les "Managing Directors" du SEAE ; Le recours plus systématique à des envoyés spéciaux de haut niveau comme cela se fait déjà pour certaines régions (avec les Représentants Spéciaux de l'UE), mais qui ne sont pas encore suffisamment intégrés aux structures. Enfin, il serait aussi utile de se pencher de plus près sur le recours à des formules qui impliquent des groupes d'États ad hoc, tout en cherchant à mieux les inscrire dans le cadre institutionnel de l'UE quand il n'y a pas d'alternative faute de capacité. Le fait pour le haut Représentant d'être en permanence en déplacement et de traiter de tous les sujets, ne favorise ni la cohérence interne, ni le travail de base indispensable auprès des États membres eux-mêmes pour fluidifier le processus de décision au sein du Conseil en la matière et la possibilité de jouer

ainsi un réel rôle de leadership fédérateur, y compris sur des thèmes transversaux : le défi est aussi "à la maison" !

En effet, si le Haut Représentant préside le Conseil Affaires étrangères et par effet de cascade ses services, à savoir le SEAE, les différents Comités y afférant, y compris le Comité Permanent pour la Sécurité (COPS) et joue un rôle renforcé au sein du COREPER sur les questions PESC, son influence s'arrête bien souvent là. Le lien organique avec le Conseil européen n'est pas optimal, le Président du Conseil et la Présidence conservent en effet largement la main, ce qui est source de déperdition d'efficacité et de cohérence. Il existe une sorte de cercle vicieux qui fait que l'arrangement n'incite pas nécessairement à davantage d'appropriation de la part des différents acteurs. Ainsi, une réforme de l'articulation entre les différentes déclinaisons du Conseil et le Conseil européen est suggérée par nombre d'États membres, comme dernièrement exprimé par la présidence finlandaise. Il reste à savoir quelles sont les ambitions du futur Président du Conseil, de ce qui relève purement de la revue des méthodes de travail et comment éventuellement un consensus se dessinera pour aller au-delà d'une meilleure synchronisation des agendas. Les grandes divergences qui persistent entre États membres demeurent bien le cœur du problème. La recherche du consensus à tout prix déforce et paralyse le système.

De ce point de vue, pour certains le problème des dissensions et des blocages pourraient être résolus par des mesures plus radicales encore, soit par l'abandon de l'unanimité en matière de PSDC comme évoqué à titre prospectif par le Président Juncker – mais qui requiert... l'unanimité pour passer à un système de prise de décision majoritaire, avec toutefois aussi des problèmes d'appropriation comme démontré récemment dans le cas des questions migratoires et de l'attribution de quotas-, soit par la mise en place d'une Union à plusieurs vitesses avec le développement plus systématique d'initiatives en dehors des structures de l'Union européenne. L'Initiative européenne d'intervention entre dix pays, lancée par le Président Macron en 2018 et mise à l'honneur lors du défilé du 14 Juillet en 2019, et l'idée de la mise en place d'une nouvelle structure de coordination en matière de défense (qui inclurait le Royaume Uni, quelle que soit l'issue du BREXIT) à l'image du conseil de Sécurité des Nations unies s'inscrivent dans cette démarche. Mais ceci pose paradoxalement d'autres défis en termes de la préservation de la cohérence de l'Union européenne et précisément de la recherche d'une... approche globale, l'essence même de la souveraineté recherchée!

Enfin, la question des méthodes de travail avec le Parlement européen et des liens avec le Haut Représentant et ses services est également fondamentale. Les auditions sont fréquentes et Mme Mogherini a mis en place un système de remplacement en cas d'indisponibilité en utilisant la présidence tournante. Il y a indéniablement des efforts pour impliquer les États membres, mais pas nécessairement de forte cohérence au final, les résultats sont inégaux en raison des difficultés de coordination que cela induit avec les services, le SEAE n'est pas en contact permanent et systémique avec la Présidence tournante. Ce dernier aspect mérite certainement aussi réflexion. Enfin, les relations avec les parlementaires et les commissions du Parlement européen sont étroites – à vrai dire la Commission des affaires étrangères (AFET), moins dans le cas des autres thématiques-, mais souffrent aussi de difficultés liées à la dispersion des travaux et le caractère très personnel des relations qui peuvent se nouer avec les Membres du Parlement et leurs assistants, qui n'ont pas nécessairement le réflexe de fréquenter les services, en tout cas dans ce domaine particulier où l'articulation des intérêts est moins évidente. Les visites de parlementaires dans des pays tiers peuvent être ainsi imprévisibles et révéler ainsi des surprises pour les Délégations de l'UE dans les pays tiers qui doivent les assister sans véritable mécanisme de concertation préalable. Une marge de progrès est possible, malgré la bonne volonté des services.

Le lien entre cohésion interne qui ne va plus de soi et résistance à l'extérieur pour éviter de disparaître semble actuellement plus évident. Ainsi, au-delà des concepts de souveraineté et des chimères qui lui sont associées, la prise de conscience que le seul objectif de transposer à l'extérieur son modèle d'intégration comme fondement d'un multilatéralisme en jachère ne suffit plus et appelle à un sursaut de la part des nouveaux dirigeants de l'UE. De grandes ambitions seront certainement affichées en vue de donner plus de marge de manœuvre dans les domaines économiques, sécuritaires et diplomatiques pour éventuellement poursuivre la quête d'une "autonomie ou souveraineté stratégique", malgré ou à cause des forces centrifuges qui tentent de la disloquer. Espérons qu'au moins dans un premier temps, des mesures d'ordre organisationnel permettront de redonner confiance, d'impulser une dynamique et de cimenter une solidarité nouvelle, mais la personnalité et le talent du Haut Représentant constituent aussi des paramètres importants dans la réalisation des ambitions et de ce point de vue seront déterminants au-delà des discours.

Bibliographie de référence succincte

Documents officiels:

- Stratégie globale de l'Union européenne:

https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_fr

- L'action de l'UE en vue de renforcer le multilatéralisme fondé sur des règles:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10341-2019-INIT/fr/pdf>

- Un nouvel Agenda stratégique 2019-2024:

<https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

Articles:

- Vlad Constantinesco, "La souveraineté européenne est-elle soluble dans l'Union européenne", Centre international de formation européenne, 2013/2 n°368, pp. 199-135:

<https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2013-2-page-119.htm#>

- Nicolas Gros-Verheyde, "Repositionner le poste de Haut Représentant dans une fonction plus stratégique", Bruxelles2Pro, 10/07/2019:

<https://club.bruxelles2.eu/2019/07/repositionner-le-poste-de-haut-representant/>

- Mark Leonard and Carl Bildt, "From plaything to player: How Europe can stand up for itself in the next five years", European Council on Foreign Relations, July 2019:

https://www.ecfr.eu/publications/summary/how_europe_can_stand_up_for_itself_in_the_next_five_years_e_u_foreign_policy

- Mark Leonard and Jeremy Sapiro, "Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act", European Council on Foreign Relations, 25th June 2019:

https://www.ecfr.eu/publications/summary/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act

- Jean Pisani-Ferry and Guntram Wolf, "The threats to the European Union's economic sovereignty", Memo to the HRVP", Bruegel, 4th July 2019:

<https://bruegel.org/2019/07/the-threats-to-the-european-unions-economic-sovereignty/>