

Dominique Strauss-Kahn

# Construire l'Europe politique

50 propositions pour l'Europe de demain

Résumé



# CONSTRUIRE L'EUROPE POLITIQUE

## *50 propositions pour l'Europe de demain*

**Dominique Strauss-Kahn**

*Président de la Table Ronde*

*« Un projet durable pour l'Europe de demain »*

*établie à l'initiative du Président de la Commission européenne*

*Rapporteur*  
Olivier Ferrand

Avril 2004



COMMISSION EUROPEENNE

TABLE RONDE « UN PROJET DURABLE POUR L'EUROPE DE DEMAIN »

Paris, 25 avril 2004.

L'Union européenne est à un tournant de son histoire. Elle traverse une triple crise. Ses institutions ne fonctionnent pas bien : elles sont menacées de paralysie et contestées pour leur déficit démocratique. Son projet est en panne : aux questions de savoir pourquoi l'Europe et où va l'Europe, personne aujourd'hui ne donne de réponse satisfaisante. Son territoire est incertain : pour la première fois, l'Union se pose véritablement la question de ses frontières ultimes.

Contrairement aux affirmations catastrophistes, cette crise, quoique lourde de menaces, n'annonce pas la mort de l'Union. Elle n'incite pas au pessimisme sur son avenir. Au contraire : parce qu'elle résulte de la formidable accélération de la construction européenne, elle est d'abord une promesse de vie. Si l'on veut bien prendre un peu de recul, comment s'étonner du grippage des institutions de l'Union alors que le nombre de ses membres sera passé en moins de dix ans de douze à quinze puis vingt-cinq ? Comment ne pas voir que la question d'un nouveau projet commun ne se pose avec une telle force qu'en raison du succès des projets précédents – le marché unique et l'euro ? Comment, enfin, ne pas reconnaître que le problème des frontières de l'Union apparaît avec une telle acuité en raison de la réunification du continent européen, laquelle a pris formellement corps le 1<sup>er</sup> mai 2004 par l'adhésion à l'Union de dix Etats d'Europe centrale et orientale ?

Cette triple crise (des institutions, du projet, du territoire), l'Union a la volonté de la surmonter. La Convention a permis d'aboutir à un projet de Constitution pour l'Europe. En dépit de l'échec, le 13 décembre 2003, du Conseil européen de Bruxelles, ce texte a déjà recueilli un large assentiment des chefs d'Etat et de gouvernement réunis dans le cadre de la conférence intergouvernementale (CIG). Un nombre limité de sujets reste encore ouvert. Un accord peut être obtenu lors du Conseil européen du 18 juin prochain.

Au-delà de l'adoption par l'Union d'une Constitution, la réflexion sur le projet européen est relancée. Le président de la Commission, Romano Prodi, a formé une Table ronde intitulée « Un projet durable pour l'Europe de demain », que j'ai eu l'honneur de présider. Son mandat était simple : l'Europe s'est construite à travers des « mythes » mobilisateurs, dont le dernier a été l'euro ; quel doit être le prochain mythe européen ?

La réflexion sur le projet européen étant indissociable du territoire sur lequel il se déploie, le rapport s'intéresse également aux frontières de l'Union. Cette question est urgente : elle devra être tranchée avant décembre 2004, date à laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement européens se sont engagés à donner une réponse définitive à la demande d'adhésion de la Turquie.

La composition de ce groupe de réflexion répondait à la volonté de refléter l'Europe dans sa diversité géographique, politique et humaine. Ses membres sont des personnalités éminentes, issues de la sphère politique, du monde intellectuel et de la société civile. Il s'agit de Magda Aelvoet, Isabel Aguilera, Dora Bakoyannis, Tito Boeri, Bronislaw Geremek, Nicole Notat, Alojz Peterle, Karl-Henrik Robert, José Saramago, David Simon et Hans Tietmeyer. La Table ronde s'est réunie en formation plénière à sept reprises, entre janvier 2003 et avril 2004. Elle a procédé à des auditions nombreuses, et a notamment reçu Jürgen Habermas et Amartya Sen. Elle a recueilli un grand nombre de contributions écrites. Elle a bénéficié de l'aide précieuse de son rapporteur, Olivier Ferrand, comme de l'appui du Groupe des conseillers politiques du Président de la Commission (GOPA) dirigé par Ricardo Levi, et en particulier de la collaboration d'Elena Saraceno et de Peter Martin Smith.

Le présent rapport est issu de ces travaux. De nombreux sujets abordés par la Table ronde ont donné lieu à des échanges animés, voire à l'expression de positions largement inconciliables. Je présente ce rapport en mon nom, mais je me suis efforcé, au fil de son élaboration, de restituer l'esprit de nos discussions et de faire écho à la plupart des idées qui ont été débattues. Les propositions qu'il contient ne sont pas nécessairement soutenues par tous les membres de la Table ronde dans chacun de leurs aspects, et certaines peuvent m'être personnelles ; mais l'ensemble qu'elles constituent traduit la dynamique qui a été la nôtre.

Quel projet pour l'Europe de demain, et sur quel territoire ? Tels sont les éléments auxquels la Table ronde a entendu, par ce rapport, apporter sa contribution.

Dominique Strauss-Kahn

Président de la Table ronde « Un projet durable pour l'Europe de demain »

**TABLE RONDE « UN PROJET DURABLE POUR L'EUROPE DE DEMAIN »**

---

**Composition****Président :**

Dominique STRAUSS-KAHN (France)  
*député, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*

**Membres :**

Magda AELVOET (Belgique)  
*ancienne ministre de l'environnement*

Isabel AGUILERA (Espagne)  
*p-dg de NH Hoteles*

Dora BAKOYANNIS (Grèce)  
*maire d'Athènes*

Tito BOERI (Italie)  
*économiste, professeur à l'Université de Bocconi*

Bronislaw GEREMEK (Pologne)  
*historien, titulaire de la chaire de civilisation européenne au Collège de l'Europe, ancien ministre des affaires étrangères*

Nicole NOTAT (France)  
*p-dg de Vigeo, ancienne secrétaire générale de la CFDT*

Alojz PETERLE (Slovénie)  
*député, membre du praesidium de la Convention, ancien Premier ministre*

Karl-Henrik ROBERT (Suède)  
*cancérologue, directeur de l'ONG "The Natural Step"*

José SARAMAGO (Portugal)  
*écrivain, prix Nobel de littérature*

David SIMON (Royaume Uni)  
*ancien p-dg de British Petroleum, ancien ministre du commerce et de la compétitivité*

Hans TIETMEYER (Allemagne)  
*président de European Business School, ancien gouverneur de la Bundesbank*

**Rapporteur :**

Olivier FERRAND

## RESUME DU RAPPORT<sup>1</sup>

---

### 0. Une grande ambition pour les vingt prochaines années : construire l'Europe politique.

Jusqu'ici, l'Union européenne a progressé sur des bases qui ont été considérées par les peuples comme essentiellement techniques. Au sortir de la Seconde guerre mondiale, les mouvements fédéralistes européens nourrissaient l'espoir de construire *ab initio* une Europe politique supranationale ; cet espoir se heurta à la réalité de nationalismes encore vivaces, qui conduisirent à l'échec des « Etats généraux de l'Europe » tenus à La Haye en 1948, puis à l'enterrement du projet de Communauté européenne de défense en 1954. Le génie des « pères fondateurs » permit de sortir de l'impasse politique en engageant, par la création des précurseurs de l'actuelle Union européenne (CECA, CEE et Euratom)<sup>2</sup>, la construction d'une Europe supranationale mais présentée comme largement technique – c'est ce que l'on a appelé la « méthode Monnet » :

- (i) les compétences transférées au niveau européen devaient permettre d'obtenir des « réalisations concrètes »<sup>3</sup> dans le domaine économique. Si les droits de douane ou la politique de la concurrence ne sont certes pas dénués de contenu politique, l'atteinte à la souveraineté des Etats que leur communautarisation représentait était moindre que celle qu'aurait emportée, par exemple, une délégation de compétences en matière de défense nationale ;
- (ii) les institutions à qui ces compétences ont été confiées (Haute Autorité de la CECA, Commission européenne de la CEE, Commission d'Euratom) ont été conçues comme des exécutifs fonctionnant selon la « méthode communautaire »<sup>4</sup>, c'est-à-dire supranationaux mais dépourvus de légitimité démocratique directe : n'étant pas élus, ces exécutifs n'étaient pas porteurs de la souveraineté populaire qui restait détenue par les institutions nationales.

La question d'une avancée vers l'Europe politique se pose à nouveau aujourd'hui. D'abord, parce que les compétences confiées à l'Union se sont peu à peu renforcées (agriculture, harmonisation de la TVA, marché intérieur, euro...) et lui ont ainsi donné un poids politique croissant. Ensuite, parce que les attentes qui sont placées dans l'Union sont désormais clairement politiques : la prospérité économique, à travers le parachèvement du marché intérieur par l'euro ; le progrès social (avec l'« Agenda social ») et écologique (avec la « stratégie de développement durable ») ; la police et la justice (au sein du pilier « justice affaires intérieures ») ; la diplomatie et la défense (avec la « politique extérieure de sécurité et de défense »). Dès lors, la question de la finalité de la construction européenne est à nouveau posée : l'Union doit-elle renouer avec la vision politique de

<sup>1</sup> La numérotation correspond au plan du rapport.

<sup>2</sup> CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951). CEE : Communauté économique européenne (1957). Euratom : Communauté européenne de l'énergie atomique (1957). Les trois Communautés ont fusionné par le traité de Bruxelles (1965), avant d'être transformées en Union européenne par le traité de Maastricht (1992).

<sup>3</sup> Selon la formule de Robert Schuman dans sa déclaration du 9 mai 1950.

<sup>4</sup> La « méthode communautaire » peut être schématisée de la manière suivante : un pouvoir exécutif confié à la Commission ainsi que des décisions de type législatif relevant des gouvernements réunis au sein du Conseil des

long terme des « pères fondateurs », qui voyaient dans les « *réalisations concrètes* » la « *première étape de la fédération européenne* »<sup>5</sup> ? Ou bien doit-elle poursuivre dans la voie qu'elle a ouverte en se limitant à proposer un cadre pour une coopération toujours renforcée entre des Etats indépendants ?

## 1. L'Europe politique est légitime parce que les Européens ont un modèle de société en commun.

1.1. L'Europe politique n'est légitime que si elle est l'expression d'un peuple européen porteur d'une identité, de valeurs collectives, d'un modèle de société : elle n'est pas une fin en soi.

1.2. Ce modèle de société européen existe. Il s'enracine dans l'histoire du continent européen, qui a connu des périodes d'unité impériale (la civilisation grecque, l'empire romain, Charlemagne, Charles Quint, Napoléon) et culturelle (la chrétienté médiévale, la République des Lettres). Il trouve aussi sa source dans la violence des divisions de l'Europe, et notamment dans l'horreur de la Seconde guerre mondiale qui a conduit la civilisation européenne au bord de l'anéantissement : le refus de pareilles déchirures a nourri sa quête inlassable d'unité. Le modèle européen s'est approfondi avec la construction communautaire, qui a permis de nouer des « *solidarités de fait* »<sup>6</sup> de plus en plus étroites.

1.3. Quelle est la substance de ce modèle de société européen ? Le modèle européen traduit la volonté de fonder un monde de justice reposant sur l'irréductibilité de la dignité humaine. Comme tel, il est constitué de quatre composantes.

- (i) *L'inviolabilité des droits de l'homme.* Si les droits de l'homme sont communs à de nombreuses sociétés, leur inviolabilité est la marque de l'Europe : en témoignent le bannissement de la peine de mort, la suppression des tribunaux d'exception, l'interdiction de la commercialisation du corps humain, l'extension des libertés publiques constitutionnelles.
- (ii) *La culture comme moyen d'émancipation.* Renvoyant au modèle humaniste de l'honnête homme, la culture est avant tout conçue en Europe comme un instrument de développement de la personne humaine, et non comme le support d'une activité marchande.
- (iii) *Un modèle de développement durable, caractérisé par un équilibre particulier entre prospérité économique, justice sociale et protection de l'environnement.* L'importance attachée à la justice sociale (« les droits de l'homme pauvre ») est propre à l'Europe : le développement de l'Etat-providence, l'intensité de la redistribution fiscale sont des spécificités européennes. Les prélèvements obligatoires atteignent ainsi en moyenne 42% du PIB en Europe, variant selon les Etats membres entre 38% et 53% ; ils n'atteignent que 28% aux Etats-Unis et au Japon, soit dix points de moins que dans l'Etat européen le moins redistributeur. L'attention particulière portée à l'écologie est également propre à l'Europe : elle est l'endroit du monde où ces questions revêtent la plus grande importance.

<sup>5</sup> Pour reprendre là encore une formule de la déclaration de Robert Schuman.

Les positions diplomatiques prises lors des négociations de Kyoto en sont le témoignage.

- (iv) *Une vision de l'ordre international fondée sur le multilatéralisme.* Le modèle européen défend la dignité de tous les êtres humains, et non celle des seuls Européens. C'est à travers la promotion du multilatéralisme que l'Europe propose sur la scène internationale le modèle de justice qu'elle a développé en son sein ; la vision de l'ordre international qui en est le reflet se caractérise par le refus des rapports de puissance au profit du droit, la priorité accordée au règlement pacifique des différends par la négociation et l'arbitrage, enfin par la solidarité avec les pays pauvres.

1.4. Une Europe politique pour porter le modèle européen est légitime. Légitime, parce que ce modèle est spécifique à l'Europe. Il serait certes ridicule de penser que la notion de dignité humaine, et les valeurs qui en découlent, sont exclusivement européennes. Mais sa formulation – son caractère irréductible – est sans équivalent ailleurs. Légitime, aussi, parce que les Européens sont fiers de leur modèle : dans l'Europe à Quinze comme dans les nouveaux Etats membres, tous les sondages montrent que les Européens sont attachés au modèle européen. Légitime, enfin, parce que le modèle européen est porteur d'avenir. Il n'est pas le symbole d'une « vieille Europe » dépassée par les succès des Etats-Unis, le dynamisme de la Chine, l'émergence de l'Inde. Le monde de justice européen est au contraire un universalisme qui se veut la préfiguration du monde de demain, la promesse d'un nouveau « nouveau monde » : un monde qui a abandonné la raison d'Etat au bénéfice de la primauté des droits de l'homme, un monde qui délaisse la croissance productiviste pour rechercher la voie d'un développement durable, un monde qui renonce aux relations de puissance pour la paix et le droit.

## **2. Légitime, l'Europe politique est aussi nécessaire pour défendre le modèle européen, menacé de disparition.**

2.1. La pérennité du modèle européen n'est pas assurée, car il traverse une crise profonde. Le moteur du modèle, la croissance, est en panne : l'Union est, avec la Russie, la zone du monde où la croissance est la plus faible. Les inégalités produites par le marché s'accroissent ; l'Etat-providence est de moins en moins capable de les corriger, à la fois en raison de ses difficultés de financement et parce qu'il est accusé de miner la compétitivité économique européenne. La protection de l'environnement est également menacée face à l'accroissement de son coût. Le multilatéralisme que promeut l'Europe s'efface devant le retour des politiques de puissance. La culture européenne elle-même vacille : loin de progresser, les valeurs européennes sont parfois en recul, et les valeurs démocratiques - érodées par l'abstention, le vote aux extrêmes et la dégradation de l'image des responsables politiques – sont celles qui souffrent le plus.

2.2. La crise du modèle européen est avant tout endogène : le modèle est miné de l'intérieur. Cinq causes se conjuguent pour expliquer cette crise.

- (i) *L'inadaptation aux mutations économiques.* Le déficit de croissance en Europe a d'abord une origine microéconomique. Contrairement aux Etats-Unis, les pays européens n'ont pas achevé leur transition d'une stratégie d'imitation à une stratégie d'innovation : ils ne sont pas entrés dans

l'économie de la connaissance. Ce déficit a également une origine macroéconomique : les politiques budgétaires et monétaire ne sont pas mobilisées pleinement au service de la croissance.

- (ii) *L'absence de réponse face aux attentes sociales nouvelles.* Les Européens ne veulent plus seulement être protégés en cas d'échec, ils veulent que la collectivité publique leur donne les moyens de réussir : à la demande de compensation financière pour corriger les inégalités – ce que fait l'Etat-providence – s'est ajoutée l'exigence d'une véritable égalité des chances, permettant d'espérer une égalité de destin.
- (iii) *Le défi mal maîtrisé du vieillissement démographique.* L'Europe est, avec le Japon, la zone la plus fortement atteinte par le vieillissement de sa population. De ce fait, son dynamisme économique fléchit et, surtout, sa protection sociale est soumise à des contraintes croissantes de financement. Or les pays européens en ont mal tenu compte dans la définition de leurs politiques publiques.
- (iv) *La difficulté à prendre la pleine mesure des enjeux écologiques.* L'Europe est sans doute le territoire où les questions environnementales sont le mieux prises en compte, mais ces efforts restent très insuffisants. Ils demeurent ponctuels et visent à traiter un dommage particulier, alors que c'est une approche d'ensemble qui est requise. Ils sont curatifs et s'attachent à la correction des dérèglements, alors que c'est leur prévention qui est nécessaire. Nous sommes engagés dans un « entonnoir » écologique : la situation environnementale se dégrade de manière continue, l'efficacité des politiques environnementales s'amenuise, le point de non-retour se rapproche.
- (v) *La défiance démocratique.* L'érosion des valeurs démocratiques en Europe s'explique par trois facteurs : l'exclusion des citoyens les plus défavorisés, avec la montée d'une démocratie censitaire de fait ; le désintérêt des citoyens les plus éduqués, qui ne se satisfont plus d'une démocratie représentative considérée comme un mode assez fruste d'expression politique ; la désillusion de tous face à l'incapacité des démocraties européennes à trouver des solutions à la crise actuelle.

### 2.3. Le modèle européen est également menacé de l'extérieur :

- (i) *Le risque de dilution dans la mondialisation.* La mondialisation des flux économiques pose un problème aigu au modèle de développement européen : quand la régulation qui le caractérise – salaires minimaux, protection sociale, normes environnementales – devient trop lourde, les flux économiques fuient l'Europe. Pour attirer les investissements, les pays européens sont tentés de se lancer dans une compétition fiscale et sociale qui peut les conduire, à terme, à renoncer au modèle européen pour un modèle plus libéral. Cette compétition a parfois pris la tournure alarmante d'un « dumping » fiscal et social, avec le développement de « paradis fiscaux » pour multinationales au sein des pays européens eux-mêmes (régime des centres de coordination belges, des « holdings » financières aux Pays Bas...).
- (ii) *Le risque d'impuissance dans le contexte de l'après-11 septembre.* La vision multilatéraliste « kantienne » des Européens se heurte à la réalité « hobbesienne » de l'ordre international : irruption du terrorisme

international, persistance de régimes non démocratiques dans le monde en développement, logique de puissance défendue par certains des principaux acteurs de la scène internationale avec plus d'âpreté encore depuis la tragédie du 11 septembre 2001. Tel est le paradoxe de l'Europe : elle ne peut renoncer à la puissance si elle veut imposer le droit.

- 2.4. Faute d'incarnation politique par l'Union européenne, le modèle européen est mal défendu. L'Union ne dispose pas des compétences politiques nécessaires pour porter un tel modèle. Ses compétences se limitent pour l'essentiel à l'économie : il y a une Europe économique, mais pas d'Europe politique. Hors le champ économique, les objectifs politiques assignés à l'Europe se sont certes multipliés (politiques sociales et environnementales, diplomatie et défense, police et justice), mais les compétences liées à ces objectifs n'ont pas été confiées à l'Union européenne : l'Agenda social, la stratégie de développement durable, le pilier JAI, la PESD représentent à ce jour des coopérations intergouvernementales reposant entre les mains des Etats, non des compétences communautaires. Même dans le champ économique, les nouveaux objectifs confiés à l'Union n'ont pas été assortis des compétences juridiques et financières nécessaires : le pilotage économique de la zone euro n'est pas assuré faute d'une autorité budgétaire européenne ; le passage à une stratégie d'innovation initié à Lisbonne reste un vœu pieu faute d'instruments pour mettre cette stratégie en œuvre.

Aussi l'octroi de nouvelles compétences politiques relevant de la « méthode communautaire » est-il aujourd'hui nécessaire pour permettre à l'Union d'incarner le modèle européen. Or le transfert de telles compétences n'est pas envisageable aujourd'hui parce que les peuples, jugeant la légitimité politique de l'Union insuffisante, n'y consentiraient pas. Il y a bien eu un début de politisation des institutions européennes : renforcement de la responsabilité politique de la Commission, montée en puissance du Parlement européen pour en faire un organe législatif de plein exercice, création du Conseil européen. Mais l'aporie fondatrice demeure : si la Commission détient l'essentiel du pouvoir exécutif européen, elle n'est pas le gouvernement politique de l'Union. Il n'est pas possible d'aller plus loin dans la voie de compétences nouvelles sans combler ce déficit démocratique : comment imaginer, par exemple, l'affirmation d'une défense européenne en l'absence d'une pleine responsabilité politique de l'Union ?

### **3. Tel doit être le nouveau « mythe » pour l'Union : construire l'Europe politique.**

- 3.1. Construire l'Europe politique, c'est avant tout donner à l'Union un projet politique : faire vivre le modèle des Européens, construire un monde de justice. Le projet de Constitution européenne ne rien dit d'autre dans son article 3 : « *Le but de l'Union est de promouvoir [...] ses valeurs* ».

En endossant ce projet, l'Union européenne a vocation à redonner une dynamique vertueuse au modèle européen en crise. Pour y parvenir, le rapport propose de changer de paradigme et de compléter la logique actuelle de réparation par une logique nouvelle d'opportunités. Le modèle de justice européen a jusqu'ici été fondé sur la réparation : il laisse les libertés individuelles s'exprimer pour produire de la richesse et corrige *a posteriori* les excès ou les effets pervers secrétés par ces libertés. L'Etat-providence cherche ainsi à atténuer les inégalités engendrées par le marché,

les politiques environnementales à réparer les dégradations écologiques provoquées par l'activité humaine, l'aide publique au développement à compenser le retard économique du Sud... Ce modèle de la réparation atteint aujourd'hui ses limites : contraintes de financement, demandes sociales nouvelles d'égalité de destin, irréversibilité croissante des dégâts écologiques, nécessité d'émancipation du Sud. C'est pourquoi le modèle de justice européen ne doit plus simplement corriger les effets pervers engendrés par la société, mais empêcher qu'ils n'apparaissent : il doit attaquer ces différents maux à la racine, prévenir avant de guérir, s'intéresser aux opportunités autant qu'aux protections.

Le rapport avance les orientations suivantes pour construire ce nouveau modèle de justice fondé sur les opportunités :

- (i) *L'Europe des opportunités économiques : retrouver le chemin de la croissance.* Il s'agit avant tout de permettre la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne en lui donnant des « dents » : investir dans la recherche, investir dans l'enseignement supérieur, dynamiser le marché intérieur. L'idée principale est d'accroître massivement l'effort budgétaire consacré aux dépenses d'avenir. Il s'agit aussi de doter l'Union d'une politique industrielle active. La dernière clé pour retrouver la croissance consiste en la réforme du cadre macroéconomique de l'Union par la création d'une autorité budgétaire autour de l'Eurogroupe et l'amendement des règles du pacte de stabilité.
- (ii) *L'Europe des opportunités environnementales : sortir de « l'entonnoir » écologique.* Pour être soutenable, le modèle européen doit intégrer un « principe de prévention écologique » qui comprend trois dimensions : ne pas accroître la concentration dans la nature des matières extraites du sous-sol ; ne pas accumuler dans la nature les composés issus de la production humaine ; lutter contre la dégradation physique systématique des écosystèmes. Un « programme de convergence écologique » mettra en œuvre ces principes. Il sera porté par un Conseil « développement durable » à la disposition duquel seront mis les instruments financiers (un fonds de convergence écologique) et juridiques (sanctions, lois-cadres) nécessaires.
- (iii) *L'Europe des opportunités sociales : promouvoir une réelle égalité des chances.* Afin que le « capital » de départ soit le même pour tous, la collectivité doit fournir plus de capital public à ceux qui ont moins de capital naturel. Le rapport propose plusieurs pistes en ce sens : « investir dans les bébés » à travers un fonds de soutien européen finançant la généralisation des crèches et des services publics de la petite enfance dans l'Union ; investir dans les zones urbaines défavorisées en renforçant le programme « Urban » ; mettre en place des politiques de « vieillissement actif » pour lutter contre la croissance de l'exclusion par l'âge.
- (iv) *L'Europe-providence : bâtir des filets de sécurité pour les Européens.* Même si elle doit être complétée, la réparation demeure au cœur du modèle européen : l'Europe sociale doit donc aussi être protectrice. D'abord pour des raisons symboliques : la répartition des tâches est telle aujourd'hui que le modèle européen semble porté par les Etats, qui ont bâti l'Etat-providence, et contrecarré par l'Union, qui promeut la compétitivité économique. Une mesure symbolique telle que la création d'un revenu

minimum européen contribuerait à atténuer la perception négative de l'action de l'Union en matière sociale. Ensuite parce que l'Union est à même de participer à la couverture des nouveaux risques, ce qu'illustrent plusieurs propositions du rapport : notamment, la sécurité sociale professionnelle pourrait devenir le premier droit social européen. Enfin, si la solidarité entre les citoyens est d'abord assurée par les Etats, c'est à l'Union qu'il revient de mettre en œuvre la solidarité entre les Etats en matière de convergence économique, de réaction aux chocs asymétriques et de soutien face aux catastrophes naturelles.

- (v) *L'Europe dans le monde : exporter le modèle de justice dans l'ordre international.* L'Union a vocation à faire vivre son modèle sur la scène internationale, ce par l'exploration de plusieurs axes : l'Europe puissance au service de la défense des organisations multilatérales ; le co-développement, afin que l'aide publique du Nord devienne un moteur du développement économique du Sud ; la définition et la mise en œuvre d'une politique commune d'immigration.
- (vi) *Le fédéralisme budgétaire.* L'Europe politique a un coût : elle ne pourra se déployer avec des moyens budgétaires inchangés et inférieurs à 1% du PIB européen. Le budget communautaire a vocation à croître progressivement et à dépasser le plafond de ressources propres (1,24% du PIB européen) qui doit être supprimé. Ce surcroît de ressources proviendra d'abord de transferts en provenance des Etats membres. Mais il reposera aussi sur la création du premier impôt européen : un impôt additionnel à l'impôt sur les sociétés peut constituer une bonne solution parce que son adoption s'inscrirait dans la logique d'achèvement du marché intérieur.

Europe économique, Europe environnementale, Europe sociale, politique extérieure : les compétences de l'Union étaient jusqu'à présent sectorielles, le rapport propose qu'elles deviennent générales. Pour que cette généralisation n'entraîne pas la disparition progressive des compétences nationales, il faut procéder à une définition nouvelle de la subsidiarité. Il est suggéré de la faire reposer sur trois principes : le principe de compétences de mission ; le principe d'antériorité historique ; le principe d'efficacité.

3.2. Construire l'Europe politique, c'est aussi doter l'Union d'un bras politique. Pour pouvoir porter un projet politique général, l'Union doit se voir conférer une pleine légitimité politique. Trois dimensions sont en jeu :

- (i) *Créer des institutions pleinement politiques.* Tel est l'objet du projet de traité constitutionnel dont la négociation est en cours dans le cadre de la conférence intergouvernementale. Mais les institutions politiques n'y sont qu'embryonnaires : ce projet est le point de départ de l'Europe politique, et non son point d'arrivée. Les modalités de révision du traité constitutionnel qui seront retenues présentent donc une importance particulière.
- (ii) *Développer une vie publique européenne.* Les institutions politiques ne suffisent pas à faire vivre une démocratie : elles doivent s'insérer dans un espace public où s'expriment les choix politiques. Le rapport fait en ce sens des propositions destinées à développer les médias européens, renforcer la démocratie représentative et promouvoir la démocratie participative.

- (iii) *Faire émerger le sentiment d'appartenance à l'Union.* Il n'y a pas de démocratie sans *demos*, sans peuple européen. Ce peuple existe : il a un modèle de société en partage. Mais il ne le sait pas toujours. Le rapport propose trois orientations pour favoriser l'émergence d'une conscience européenne : elles ont trait à la mobilité des populations, à l'éducation et à la culture.

- 3.3. Construire l'Europe politique, c'est enfin donner un territoire politique à l'Union. Quelles frontières pour l'Europe ? Il est moins utile pour y répondre de se tourner vers le passé que vers l'avenir. La question n'est pas de savoir où les frontières successives de l'Europe ont été tracées par le passé – elles ont d'ailleurs été très mouvantes – mais de s'interroger sur la place que l'Union pourrait tenir dans le monde dans quelques décennies. De vastes zones d'influence sont en cours de formation et définissent l'équilibre mondial qui prévaudra demain : le pôle américain, la Chine, l'Inde. Pour que l'Europe y ait sa place, elle doit étendre sa zone d'influence et renouer avec le berceau de sa civilisation, la Méditerranée. Dans cette perspective, la Turquie a vocation à adhérer à l'Union.

Mais la question de l'organisation de l'Union est aussi posée. Tous les Etats membres ne pourront pas, ou ne voudront pas, avancer au même rythme vers l'Union politique ; la création d'un ensemble politique plus intégré peut alors apparaître comme une solution adéquate. A l'inverse, la création d'un ensemble moins intégré mais bénéficiant de solidarités réelles – économiques, financières, sociales – de la part de l'Union permettrait d'arrimer une vaste zone à la sphère d'influence de l'Union.

En conclusion, ce « mythe » pour l'Europe de demain ne se réalisera pas en un jour, il se déploiera sur vingt ans au moins. Pour y parvenir, il est nécessaire de tracer un chemin vers l'Europe politique. La première étape doit être celle de l'adoption du traité constitutionnel. La deuxième passe par les perspectives financières, qui doit être l'occasion de réorienter les politiques de l'Union vers son modèle de société et de faire monter en puissance son budget. Puis le fonctionnement de l'Union sous la première Constitution européenne, à partir de 2007, permettra d'approfondir les politiques menées. Il mettra toutefois rapidement en lumière les difficultés à faire vivre pleinement le modèle européen. De là découlera une nouvelle étape constitutionnelle avec, au bout, l'achèvement de l'Europe politique.

## SYNTHESE

### 50 PROPOSITION POUR CONSTRUIRE L'EUROPE POLITIQUE

---

#### Orientation I : investir dans la recherche et l'enseignement supérieur

- *Proposition 1* : faire de la recherche la priorité budgétaire de l'Union. La part des dépenses budgétaires consacrées à la recherche publique représenterait d'abord 0,25% du PIB communautaire, puis augmenterait progressivement pour que la recherche devienne la première politique de l'Union.
- *Proposition 2* : créer une agence européenne pour la science et la recherche (AESR).
- *Proposition 3* : inciter au développement de la recherche privée en fixant par une directive européenne un crédit d'impôt minimum pour les investissements des entreprises en R&D.
- *Proposition 4* : investir dans l'enseignement supérieur par la constitution d'un réseau de centres universitaires européens d'excellence et par la fixation d'un objectif de 50% de la population européenne diplômée de l'enseignement supérieur. Consacrer 0,15% du PIB communautaire à cette action.

#### Orientation II : développer une politique industrielle européenne

- *Proposition 5* : faire évoluer le droit communautaire de la concurrence pour permettre la constitution d'acteurs européens ayant la taille critique sur le marché mondial.
- *Proposition 6* : bannir juridiquement les régimes fiscaux déloyaux en Europe.

#### Orientation III : profiter du marché unique

- *Proposition 7* : faciliter l'entrée des nouvelles entreprises au sein du marché unique. La réalisation de cet objectif passe par une réorientation des politiques de régulation des marchés et de la politique de la concurrence.
- *Proposition 8* : construire au sein de l'Union européenne un marché du travail unique. L'unification de ce marché reposerait sur trois piliers principaux : un programme d'assistance à la mobilité intra-européenne, financé sur fonds communautaires ; l'équivalence généralisée des diplômes et des qualifications dans l'Union ; la « transférabilité » des droits sociaux (retraite, santé, chômage) à l'intérieur du marché unique.
- *Proposition 9* : développer les infrastructures de transports européennes, en y consacrant une part significative du budget de l'Union.

Orientation IV : réformer le cadre macroéconomique de l'Union

- *Proposition 10* : réformer, conformément aux propositions ci-dessus, les règles du pacte de stabilité en tirant les leçons de son échec et confier sa mise en œuvre à la Commission.
- *Proposition 11* : institutionnaliser l'Eurogroupe et lui conférer des compétences étendues en matière de gestion économique de la zone euro. L'Eurogroupe deviendrait ainsi le ministre des finances collégial de la zone euro.

Orientation V : intégrer un « principe de prévention écologique » dans le modèle européen

Orientation VI : doter l'Union d'une politique communautaire de l'environnement

- *Proposition 12* : élaborer un « programme de convergence écologique » européen. Ce programme d'action global reposerait sur un modèle novateur de planification stratégique préventive.
- *Proposition 13* : installer un Conseil « développement durable », chargé de mettre en œuvre le programme de convergence écologique sur la base d'un calendrier et d'instruments définis.
- *Proposition 14* : créer, dans le cadre des fonds structurels, un fonds de convergence écologique pour co-financer les investissements régionaux et locaux nécessaires à la mise en conformité des installations et équipements aux standards environnementaux.
- *Proposition 15* : introduire, par une directive européenne, des critères écologiques dans les conditions d'attribution des marchés publics de l'Union et des Etats membres.

Orientation VII : mettre en œuvre une politique sociale européenne visant à assurer l'égalité réelle des chances pour favoriser l'égalité des destins

- *Proposition 16* : élaborer un plan d'action pour l'égalité réelle des chances dans l'Union et définir les indicateurs permettant d'en suivre la mise en œuvre.
- *Proposition 17* : investir dans la petite enfance à travers un fonds de soutien européen.
- *Proposition 18* : faire du traitement des zones urbaines défavorisées un axe important de la politique structurelle de l'Union, en renforçant le programme « Urban ».
- *Proposition 19* : élaborer un plan d'action pour des politiques actives de gestion du vieillissement démographique, dans la logique des travaux de l'OMS sur l'"active ageing".

Orientation VIII : créer une protection sociale pour les citoyens européens

- *Proposition 20* : introduire le principe d'un revenu minimum européen dont le niveau serait calculé dans chaque Etat membre en fonction du revenu moyen de cet Etat.
- *Proposition 21* : créer un fonds européen de soutien aux salariés victimes des restructurations.
- *Proposition 21* : faire de la sécurisation des parcours professionnels le premier droit social européen.

Orientation IX : renforcer la solidarité entre les Etats européens
--

- *Proposition 22* : développer la politique structurelle de l'Union et la réorienter afin de favoriser la convergence des nouveaux adhérents.
- *Proposition 23* : renforcer le fonds européen de soutien aux Etats ou régions victimes de catastrophes naturelles.
- *Proposition 24* : créer une sécurité civile européenne.

Orientation X : développer l'Europe-puissance au service du multilatéralisme
--

- *Proposition 25* : entamer un rapprochement progressif des représentations diplomatiques européennes, en commençant par l'unification de la représentation extérieure de la zone euro dans les institutions financières internationales.
- *Proposition 26* : accélérer la construction de l'Europe de la défense pour garantir l'efficacité de l'Europe comme "softpower".

Orientation XI : développer une véritable politique européenne de co-développement
--

- *Proposition 27* : lancer une nouvelle initiative euro-méditerranéenne pour le co-développement.
- *Proposition 28* : prendre l'initiative d'un fonds mondial pour la santé.
- *Proposition 29* : prendre l'initiative d'un fonds mondial pour l'eau.
- *Proposition 30* : amener l'aide publique européenne au développement au niveau du standard OCDE, soit 0,7% du PIB, par la montée en puissance de son volet communautaire.

Orientation XII : créer une politique commune de l'immigration
--

- *Proposition 31* : faire de la gestion de l'immigration une compétence de l'Union. La politique d'immigration européenne reposerait sur trois piliers : (i) l'organisation d'une immigration légale sur la base d'un système de quotas ; (ii) l'aide au développement par

*l'encouragement à des projets d'immigration temporaire ; (iii) la lutte contre l'immigration illégale à travers l'installation d'une police des frontières européenne.*

**Orientation XIII : progresser vers le fédéralisme budgétaire**

- *Proposition 32 : supprimer le plafond de ressources propres et accroître progressivement le budget communautaire.*
- *Proposition 33 : créer le premier impôt européen, qui pourrait prendre la forme d'une taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés.*

**Orientation XIV : redéfinir les principes de la subsidiarité**

**Orientation XV : donner mandat au prochain Parlement européen de préparer une nouvelle étape constitutionnelle**

**Orientation XVI : contribuer à faire vivre un espace démocratique européen**

- *Proposition 34 : créer un média audiovisuel public à vocation européenne.*
- *Proposition 35 : placer le choix du Président de la Commission et de ses commissaires au cœur des élections européennes*
- *Proposition 36 : accroître la dimension européenne des élections européennes : en réservant une fraction des sièges du Parlement (par exemple 20%) à des parlementaires élus sur des listes pan-européennes ; et en procédant à une proclamation européenne unifiée des résultats du scrutin.*
- *Proposition 37 : organiser la vie politique des partis européens (congrès, motions, vote des militants, sections locales...).*
- *Proposition 38 : donner un rôle aux partis politiques européens dans la sélection des candidats aux élections européennes.*
- *Proposition 39 : organiser des consultations à travers l'Europe sur les grands enjeux européens.*
- *Proposition 40 : déployer sur tout le territoire de l'Union des représentants locaux de la Commission, responsables devant les citoyens de la mise en œuvre des politiques européennes dans leur circonscription.*
- *Proposition 41 : créer un observatoire européen de la démocratie.*

**Orientation XVII : renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union**

- *Proposition 42 : introduire dans les cursus universitaires l'obligation d'accomplir au moins une année d'étude dans l'Union hors du pays d'origine.*
- *Proposition 43 : favoriser la mobilité entre les fonctions publiques nationales.*
- *Proposition 44 : lancer le débat sur l'octroi du droit de vote aux citoyens de l'Union pour les élections législatives de leur pays de résidence.*
- *Proposition 45 : créer un enseignement de l'histoire européenne dans les écoles.*
- *Proposition 46 : soutenir le projet de Musée de l'Europe.*
- *Proposition 47 : compléter l'éducation civique nationale dispensée à l'école par une sensibilisation aux valeurs européennes et la présentation des institutions de l'Union.*
- *Proposition 48 : instaurer l'enseignement obligatoire d'une deuxième langue européenne dès l'école primaire.*
- *Proposition 49 : accroître significativement l'effort budgétaire consacré par l'Union européenne à la culture, en priorité sous forme de soutiens financiers à la production d'œuvres européennes.*

Orientation XVIII : définir les territoires de l'Union européenne
---

- *Proposition 50 : inscrire le territoire de l'Union dans des ensembles concentriques : un ensemble plus intégré politiquement, ouvert à tous ; un ensemble proche de l'Union européenne actuelle, ayant vocation à s'élargir ; un ensemble affilié plus large réunissant les pays pouvant avoir vocation à l'adhésion autour d'une solidarité économique, financière et sociale.*