

**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

Le présent rapport ne reflète pas nécessairement les vues de la Commission européenne.



**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



Paris, 25 avril 2004.

Cher Romano,

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. En tant que président de la Commission, vous avez formé une Table ronde intitulée « Un projet durable pour l'Europe de demain », que j'ai eu l'honneur de présider. Pour la Table ronde, l'enjeu 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 Franco Levi, et en particulier de la collaboration d'Elena Saraceno et de Peter M. 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 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 j'ai entendu, à partir du débat de la Table ronde, apporter une 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 Vigéo, 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*

Lord SIMON of HIGHBURY (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



## TABLE DES MATIERES

---

<b>RESUME DU RAPPORT</b>	<b>1</b>
<b>SYNTHESE : 50 PROPOSITIONS POUR CONSTRUIRE L'EUROPE POLITIQUE</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>15</b>
<b>1. L'EUROPE POLITIQUE EST LEGITIME : OUI, LES EUROPEENS ONT UN MODELE DE SOCIETE COMMUN</b>	<b>19</b>
<b>1.1. Seule l'existence d'un modèle de société commun peut légitimer l'Europe politique</b>	<b>19</b>
1.1.1. La citoyenneté sans les valeurs : les limites de la « communauté de droit »	
1.1.2. La nécessité d'une communauté de valeurs	
<b>1.2. Le modèle européen existe, il s'enracine dans l'histoire de l'Europe</b>	<b>22</b>
1.2.1. La communauté de valeurs européenne a des racines historiques anciennes	
1.2.2. La communauté de valeurs européenne s'est renforcée avec la construction communautaire	
<b>1.3. Le modèle européen cherche à bâtir un monde de justice fondé sur l'irréductibilité de la dignité humaine</b>	<b>28</b>
1.3.1. L'inviolabilité des droits de l'homme	
1.3.2. La culture comme émancipation de la personne humaine	
1.3.3. Un modèle de développement durable : prospérité économique, justice sociale, écologie	
1.3.4. Une vision européenne de l'ordre international : le refus du droit du plus fort	
<b>1.4. Ce modèle, spécifique à l'Europe, est porteur d'avenir</b>	<b>33</b>
1.4.1. Le modèle européen est spécifique au sein du monde occidental	
1.4.2. Les Européens sont fiers de leur modèle de société : « les Européens veulent vivre en Européens »	
1.4.3. Un universalisme porteur d'un « nouveau monde »	

<b>2. L'EUROPE POLITIQUE EST NECESSAIRE : LE MODELE DE SOCIETE EUROPEEN EST MENACE, IL N'EST PAS DEFENDU FAUTE D'INCARNATION SUFFISANTE</b>	<b>37</b>
<b>2.1. Le modèle européen est en crise</b>	<b>37</b>
2.1.1. Le moteur de la croissance est bloqué	
2.1.2. Une fragilisation globale du modèle européen	
<b>2.2. Le modèle européen est menacé de l'intérieur</b>	<b>38</b>
2.2.1. Face aux mutations économiques, l'Europe peut disparaître par inadaptation à l'économie moderne	
2.2.2. Face à aux mutations sociales, l'Europe peut disparaître faute de réponse aux attentes nouvelles des Européens	
2.2.3. Face au défi démographique, l'Europe peut disparaître par vieillissement mal anticipé de sa population	
2.2.4. Face aux bouleversements écologiques, l'Europe peut disparaître par incapacité à prendre la mesure des enjeux	
2.2.5. Face à la défiance démocratique, l'Europe peut disparaître par rejet de ses citoyens	
<b>2.3. Le modèle européen est également menacé de l'extérieur</b>	<b>46</b>
2.3.1. Face à la mondialisation, l'Europe peut disparaître par dilution	
2.3.2. Face à la nouvelle donne stratégique de l'après-11 septembre, l'Europe peut disparaître par impuissance	
<b>2.4. Le modèle de société européen n'est pas incarné par l'Union européenne</b>	<b>49</b>
2.4.1. L'Union n'est pas dotée des compétences politiques lui permettant d'incarner le modèle européen	
2.4.2. L'Union ne pourra incarner le modèle européen que lorsqu'elle aura conquis une légitimité démocratique aux yeux des Européens	
<b>3. UN NOUVEAU « MYTHE » POUR L'UNION EUROPEENNE : CONSTRUIRE L'EUROPE POLITIQUE</b>	<b>57</b>
<b>3.1. Un projet politique pour l'Union : faire vivre le modèle européen en portant un monde de justice</b>	<b>58</b>
3.1.1. Le concept : de la réparation aux opportunités, un nouveau modèle de justice	
3.1.2. Propositions pour construire un monde de justice	
3.1.3. Le financement : progresser vers le fédéralisme budgétaire	
3.1.4. Les limites : une conception claire de la subsidiarité	

<b>3.2. Un bras politique pour l'Union : renforcer la démocratie européenne</b>	<b>90</b>
3.2.1. Créer des institutions pleinement politiques : vers une <i>res publica</i> européenne	
3.2.2. Développer la vie publique : vers un espace démocratique européen	
3.2.3. Faire vivre l'Union dans le cœur des Européens : vers un peuple européen	
<b>3.3. Un territoire politique pour l'Union</b>	<b>100</b>
3.3.1. Un territoire élargi	
3.3.2. Une théorie des ensembles	
<b>CONCLUSION : UN CHEMIN VERS L'UNION POLITIQUE</b>	<b>105</b>



## 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 ministres et statuant à la majorité qualifiée (et non à l'unanimité).

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.

<sup>6</sup> Robert Schuman, *ibid.*

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 des protections : 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 *demoi*, 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 doivent 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 connaissance, en mettant l'accent sur 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 : dynamiser le 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 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.



## INTRODUCTION

---

Le présent rapport est publié à un moment critique pour l'Europe. Tout au long de la construction européenne, le spectre de la crise a certes souvent été brandi pour dramatiser les enjeux et, ainsi, permettre de continuer l'œuvre entreprise. Mais cette fois, la réalité de la crise ne peut être ignorée. Elle se résume d'une phrase : l'Union européenne ne répond plus suffisamment aux attentes des Européens.

Historiquement, la construction européenne a plus que satisfait les espoirs que plaçaient en elle ses fondateurs. Sa principale réussite est d'avoir créé les conditions d'une paix définitive entre les nations européennes et, en particulier, d'avoir consolidé la réconciliation franco-allemande : née de la guerre, elle a tissé entre ses membres des liens d'une force telle qu'un conflit armé les opposant est devenu inimaginable. Son autre réussite majeure est économique : l'unification de l'espace économique européen a permis de renforcer le potentiel de croissance de l'Europe et a de la sorte contribué à combler, en quelques décennies, le retard de développement qui séparait l'Europe des Etats-Unis.

Mais l'Union européenne n'est plus désormais au rendez-vous des espoirs qu'elle inspire. Au-delà de la paix en Europe, qui demeure au fondement de la dynamique de l'Union, les quatre promesses européennes sont aujourd'hui déçues. La première est la prospérité : en parachevant le marché unique, l'euro devait apporter croissance et emploi ; or l'Europe s'est enlisée dans une croissance molle et un chômage élevé, elle est à la traîne de l'économie mondiale, l'écart avec les Etats-Unis se creuse à nouveau rapidement. La deuxième promesse est le progrès social et écologique. L'Union s'est dotée en ces domaines de programmes d'action définis lors des sommets de Lisbonne (2000) et Göteborg (2001) ; la modestie des avancées effectivement réalisées depuis lors nourrit chez beaucoup d'Européens le sentiment d'une régression induite par la mondialisation des économies, mondialisation dont l'Union serait le cheval de Troie. La troisième promesse est la sécurité : c'est l'objet du pilier « justice, affaires intérieures » (JAI) que le traité sur l'Union européenne, dit de Maastricht, a ajouté aux objectifs de l'Union. Là aussi, les résultats sont ténus. La dernière promesse est la capacité à redonner une voix aux Européens sur la scène internationale. Elle a été tenue en matière commerciale : au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union est une puissance. Mais elle est restée lettre morte en matière financière comme en matière stratégique. Si l'Union s'est dotée d'objectifs diplomatiques et militaires que traduit la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), son incapacité à peser sur les affaires du monde demeure patente : en témoigne son absence d'influence sur les grands dossiers d'hier (l'ex-Yougoslavie) et d'aujourd'hui (l'Irak, le Proche-Orient).

Pourquoi l'Union européenne ne tient-elle plus ses promesses ? Une raison suffisante est que lui ont été assignées des missions nouvelles, mais qu'elle est demeurée privée des compétences correspondantes : l'Union est inefficace parce qu'elle est impuissante.

Les compétences de l'Union sont avant tout économiques. Depuis le traité de Paris (18 avril 1951), instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), et les traités de Rome (25 mars 1957), instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), l'Union s'est construite par

transferts progressifs de compétences économiques : la production charbonnière et sidérurgique, la production nucléaire, les droits de douane et la politique commerciale, la politique agricole, la politique de la concurrence, l'harmonisation de la TVA, la réglementation du marché intérieur, l'euro enfin. Les compétences transférées sont gérées selon la « méthode communautaire », gage de l'efficacité de l'action européenne : le pouvoir exécutif est confié à une institution supranationale, la Commission, garante de l'intérêt général européen ; le pouvoir législatif est partagé entre deux chambres, le Conseil des ministres et le Parlement européen, qui prennent leurs décisions à la majorité (et non à l'unanimité)<sup>7</sup>. Les objectifs assignés à l'Union hors le champ économique (progrès social et environnemental, PESD, JAI) ne relèvent pas de compétences communautarisées<sup>8</sup> : les négociations se font certes au sein de l'Union, mais selon un mode intergouvernemental caractérisé par la prise de décision à l'unanimité, ce qui était déjà une assurance de paralysie dans une Europe à Quinze et le sera davantage encore dans l'Union élargie.

Même les missions nouvelles confiées à l'Union en matière économique n'ont pas été assorties des compétences juridiques et financières nécessaires. Avec l'euro, une zone monétaire unifiée a été créée ; mais en l'absence d'une autorité budgétaire unique, son pilotage macroéconomique n'est pas assuré. Avec la « stratégie de Lisbonne »<sup>9</sup>, l'Union s'est donné pour objectif de devenir l'économie la plus compétitive d'ici 2010 grâce à un investissement accru dans la connaissance, l'innovation et la recherche ; mais cette réorientation n'a été accompagnée ni des instruments communautaires indispensables à sa mise en œuvre, ni d'un budget adéquat. La stratégie de Lisbonne n'a pas de « dents » : peut-on s'étonner qu'elle demeure un vœu pieu ?

Certains peuvent dès lors penser que pour rendre son efficacité à l'Union, il suffirait de communautariser les compétences nécessaires à la réalisation des objectifs qui lui ont été confiés. Mais ces transferts de compétences sont difficilement envisageables en l'état : les citoyens des différents pays membres ne sont pas prêts à y consentir, car ils ne reconnaissent pas aux institutions de l'Union une légitimité politique suffisante.

L'opinion publique a, jusqu'ici, largement considéré la construction européenne comme une construction technique. C'est là la conséquence de la méthode d'intégration retenue par les premiers architectes des communautés européennes. Les « pères fondateurs » de l'Europe avaient bien tenté de faire d'emblée, après la seconde guerre mondiale, un saut politique : ce fut le projet de Communauté européenne de défense (CED), et ce fut un échec. Pour bâtir l'Europe sans s'opposer de front aux nationalismes, ils eurent recours à ce que l'on a qualifié de « méthode Monnet », fondée sur la poursuite d'avancées concrètes : ce sont des compétences économiques sectorielles, non dénuées de contenu politique mais souvent assimilées à des compétences techniques (comme, par exemple, les droits de douane), qui ont été transférées à l'Union.

Or l'enjeu de la construction européenne est désormais essentiellement politique. Ce basculement est le résultat d'une évolution progressive. A mesure que s'étendait le champ d'intervention de l'Union en matière économique, les Etats lui ont transféré des compétences de plus en plus fortement liées à l'exercice de la souveraineté : l'adoption de la monnaie unique a ainsi signé le passage de l'exercice national de la souveraineté monétaire à une souveraineté partagée par les membres de la zone euro. Mais la nature même des politiques que développe

<sup>7</sup> Selon des modalités différentes : la majorité qualifiée pour le Conseil des ministres et la majorité simple pour le Parlement européen.

<sup>8</sup> Les « compétences communautaires » sont les compétences qui ont fait l'objet d'un transfert de souveraineté vers l'Union dans le cadre de la « méthode communautaire ».

<sup>9</sup> Programme d'action arrêté au Conseil européen de Lisbonne.

l'Union depuis quelques années change la donne : qu'il s'agisse d'Europe sociale, d'environnement, de justice, de police, de diplomatie ou de défense, il faut envisager de confier à l'Union non des compétences sectorielles, mais des compétences politiques globales.

Le caractère technique des compétences qui leur avaient été confiées déteignant sur elles, les institutions supranationales créées à l'aube de la construction européenne - la Haute Autorité pour la CECA, la Commission pour la CEE et Euratom – étaient dépourvues de vocation politique explicite. Ces institutions communautaires ont, depuis, fait l'objet d'une politisation progressive, renforcée par la création et la montée en puissance du Parlement européen. Les citoyens n'en considèrent pas moins que le système institutionnel européen manque de légitimité politique : ils en dénoncent le « déficit démocratique ». Aussi semble-t-il peu réaliste d'espérer avancer dans la définition de compétences nouvelles avant d'avoir répondu à ce besoin de démocratie.

La question de la légitimité politique des institutions européennes est au cœur de l'actuelle conférence intergouvernementale (CIG). Le projet de traité issu de la Convention pour l'avenir de l'Europe, qui a servi de base aux négociations de la CIG, va dans ce sens. Il entend doter l'Union d'une Constitution consacrant les droits du citoyen européen et organisant un système institutionnel de nature éminemment politique. Sont ainsi posés les germes de la « république européenne »<sup>10</sup> ; mais ils ne sont que le point de départ de la construction d'une Europe politique.

Construire l'Europe politique et dire pourquoi nous la construisons : tel est aujourd'hui l'enjeu de la construction européenne. La « méthode Monnet » a permis d'engager la construction européenne en l'absence d'accord explicite sur sa finalité. La multiplication des transferts de compétences au niveau communautaire pose la question de leur gestion par un gouvernement politique et oblige les Européens à se prononcer sur l'objet de leur aventure partagée : il n'est plus possible de faire l'Union européenne sans dire quelle Union nous faisons.

\*            \*  
                  \*

Que voulons-nous faire ensemble ? Quel doit être notre horizon commun, notre « mythe » collectif ? Conserver une Union conçue comme un espace de droit où se conjuguent les intérêts de nations largement interdépendantes, ou avancer vers une Union de type fédéral ? Nous limiter à l'organisation d'un grand marché économique, ou développer un modèle européen étendu aux divers domaines qui régissent la vie de nos sociétés ?

---

<sup>10</sup> Au sens de *res publica*. Ainsi, tous les Etats membres de l'Union, y compris les monarchies, sont des régimes républicains. De même, de la constitution *Nihil Novi* de 1505 jusqu'en 1795, la Pologne était une monarchie républicaine.

Ces questions renvoient au problème de la légitimité d'une Union politique. Est-il légitime que ce soit l'Union, et non les Etats membres, qui porte une large part de nos objectifs communs ? Est-il légitime que l'Union s'occupe de social, d'environnement, de justice, de police, de diplomatie, de défense, de recherche ?

La Table ronde estime que seule l'existence de valeurs européennes, constitutives d'un modèle de société européen, peut justifier le passage à l'Europe politique ainsi que la définition et la mise en oeuvre de nombre de nos politiques concrètes par les institutions européennes. La Table ronde affirme qu'une telle communauté de valeurs existe et donne corps à un modèle de société fondé sur l'irréductibilité de la dignité humaine. Les Européens sont fiers de ce modèle et souhaitent le donner en exemple à travers la promotion d'un monde de justice (*cf. partie 1*).

L'Europe politique est dès lors légitime ; mais au-delà, elle est devenue nécessaire. Le modèle européen est en effet menacé de disparition : il est miné de l'intérieur et attaqué de l'extérieur. Sa pérennité n'est pas assurée car il n'est pas défendu. Son incarnation dans une Union politique est donc une nécessité urgente (*cf. partie 2*).

C'est pourquoi nous devons nous engager dans la construction de l'Europe politique. L'Europe politique, c'est d'abord un nouveau projet pour l'Union : se doter des politiques et des compétences nécessaires à l'incarnation du modèle de société européen. C'est ensuite doter l'Union d'une pleine légitimité politique en renforçant la démocratie européenne : au-delà de la politisation des institutions, cela passe par le développement d'un « théâtre » politique et l'émergence du peuple européen. C'est enfin penser les frontières de l'Union : l'Europe politique a besoin d'un territoire (*cf. partie 3*).

Construire l'Europe politique sera une oeuvre de longue haleine, se déployant sur plusieurs décennies. Cette construction se fera par avancées progressives, par étapes successives le long d'un chemin vers l'Europe politique (*cf. conclusion*).

Telle est la conviction de la Table ronde : le moment politique est venu pour l'Union européenne, afin de défendre, rénover et proposer au monde le modèle de société européen. Tel est le prochain « mythe », le nouvel horizon pour l'Europe de demain : construire l'Europe politique, pour porter un monde de justice.

## PREMIERE PARTIE

---

### **L'Europe politique est légitime : oui, les Européens ont un modèle de société commun**

La question de savoir s'il est nécessaire de passer à l'Europe politique, et pour quelles raisons il serait souhaitable de le faire, fut au cœur des travaux de la Table ronde. Le présent rapport plaide avec constance pour la mise en place d'une Europe politique. Les raisons qui justifient cette exigence ont trait à l'évidence d'une identité européenne héritée de l'histoire, à la réalité d'une communauté de valeurs, au développement de solidarités qui façonnent *in fine* un modèle de société commun.

#### **1.1. Seule l'existence d'un modèle de société commun peut légitimer l'Europe politique**

L'ambition d'une Europe politique, fondée sur une réalité de valeurs et d'aspirations communes, ne fait pas encore l'unanimité, ni auprès des opinions ni auprès des dirigeants politiques. Une opinion répandue aujourd'hui doute de l'existence d'une communauté de valeurs européenne. Pour beaucoup, l'Europe serait fragmentée en autant de communautés de valeurs que d'Etats-nations, sinon davantage. Il y aurait bien des peuples européens qui ont appris à se respecter, à coopérer dans un réseau d'interdépendances, à vivre ensemble. Mais il n'y aurait pas *un* peuple européen. Face à ce constat, dans la recherche des fondements de l'Europe politique, deux thèses s'affrontent : celle qui affirme malgré tout l'existence de la « communauté de valeurs » et celle qui tente de s'en affranchir à travers une « communauté de droit ».

##### **1.1.1. La citoyenneté sans les valeurs : les limites de la « communauté de droit »**

Les tenants de la thèse de la « communauté de droit » défendent l'idée qu'une Europe politique est possible hors le soutien d'une communauté de valeurs. Certains vont même jusqu'à affirmer que l'Europe politique ne sera accessible qu'à condition de faire abstraction de tout enracinement dans les valeurs<sup>11</sup>. Une citoyenneté européenne pourrait exister, selon eux, même en l'absence d'une identité européenne fondée sur les valeurs. Car la citoyenneté renvoie à une « communauté de droit » qu'on peut concevoir indépendamment des valeurs : le citoyen est membre de la communauté politique et, en tant que tel, il jouit d'un ensemble de droits civils et politiques. Selon un tel point de vue, la citoyenneté procède d'une construction volontariste : pour qu'existe une citoyenneté européenne, il faut seulement la volonté de la bâtir à partir d'une constitution et d'institutions communes. Cette conception correspond à une compréhension purement « républicaine » de la réalité politique de l'Europe, comme création volontariste et artificialiste.

---

<sup>11</sup> C'est la position par exemple du philosophe allemand Robert Spaemann : « *L'Europe de l'avenir ne pourra devenir une communauté de droit, où tous les citoyens des pays de tradition européenne trouvent un toit commun, que quand elle rendra possible aux communautés partageant les jugements de valeurs communs d'exister en sûreté et s'interdira d'être elle-même une communauté de valeurs* » (*Europa - Wertegemeinschaft oder Rechtsordnung?* in *Transit* 21, été 2001).

Il est vrai que l'Europe a connu, au cours de son histoire, plusieurs unifications de nature juridique, qui ont mis en place des formes de « communautés de droit » tout en respectant les différences ethniques et les identités locales. En particulier, avec les unifications impériales, de l'empire romain d'occident à l'empire napoléonien, en passant par le Saint Empire romain, l'Europe s'est déjà vu imposer des ordres de droit qui n'engageaient ni n'imposaient aucune communauté de valeurs. Les sujets de l'empire devaient obéir à ses lois, et satisfaire notamment à leurs obligations fiscales ; pour le reste, ils demeuraient libres de conserver les valeurs propres à leur communauté et de se comporter conformément à elles.

La Table ronde refuse cette conception « républicaine » de la réalité politique européenne. Elle conteste la pertinence de la filiation entre « les ordres de droits » qui furent imposés par les empires et ce que doit être la réalité politique de l'Europe de demain. Les « droits impériaux » correspondaient en effet à un droit subi, alors que la réalité juridique qui doit présider à la construction politique de l'Union européenne fonde un ordre de droit choisi.

Par ailleurs, la Table ronde considère que cette conception strictement volontariste et artificialiste de l'Union politique ferait de l'Europe une abstraction, détachée de tout sentiment d'appartenance. Elle éloignerait encore davantage les opinions publiques du projet de construction européenne. D'ailleurs, la volonté de créer une telle « république » européenne risquerait fort d'être défailante. Une union politique bâtie sur des fondements aussi désincarnés, dépourvus de tout rapport aux valeurs, obtiendrait difficilement le soutien des Européens. Elle aboutirait inévitablement à un blocage : comment les citoyens nationaux pourraient-ils soutenir le processus de formation d'une citoyenneté européenne s'ils ne savent pas pourquoi ce processus est en cours ? Pour que cette volonté d'Europe existe, il faut que le sentiment d'appartenance soit puissant, qu'il s'incarne dans une certaine communauté de destin. En l'absence d'une pareille communauté, les groupes minoritaires ne peuvent accepter le gouvernement de la majorité ; or la démocratie consiste précisément à accepter d'être minoritaire, ce qui exige un certain degré de confiance entre les citoyens – confiance qui témoigne de la perception d'une appartenance collective.

L'imposition de droits détachés de toute expérience commune des valeurs a pu être parfois réalisée dans le passé mais dans des ensembles non démocratiques. Ce fait ne peut servir de modèle pour l'Europe de demain, dont la culture démocratique est une des caractéristiques majeures.

### 1.1.2. La nécessité d'une communauté de valeurs

La Table ronde estime que l'avenir de l'Union est indissociable de l'existence d'une communauté de valeurs européenne : seules de telles valeurs légitiment la montée en puissance d'une Europe politique, dotée de compétences supranationales générales et d'institutions politiques destinées à les incarner. La communauté de valeurs lie les individus partageant un sentiment d'appartenance suffisamment fort pour leur permettre de vivre ensemble, d'organiser des solidarités, d'accepter les décisions de la majorité. Elle traduit l'existence d'un peuple émergent, d'un « principe spirituel » à la base d'une nation en construction<sup>12</sup>. Cet « esprit commun » fonde un modèle de société collectif et annonce la volonté d'un destin commun.

Si cet « esprit commun » n'existe pas, alors la construction d'une Europe politique n'est pas légitime : l'Union doit dans ce cas se limiter à être un espace de droit. Si, en revanche, l'on peut définir la communauté de valeurs européenne, alors l'Europe politique trouve sa justification. Elle est la condition de l'Europe politique, à la fois ce qui rend celle-ci viable et ce qui donne des raisons véritables de vouloir la réaliser. Cette communauté de valeurs n'est bien sûr pas exclusive d'autres communautés : l'identité européenne ne se substitue pas aux identités nationales, elle s'y superpose. On est Polonais *et* Européen, comme on est Bavarois *et* Allemand, Marseillais *et* Français.

Cette communauté de valeurs n'est pas une donnée achevée : de façon comparable aux sentiments d'appartenance nationale, qui sont le résultat d'une sédimentation progressive, le sentiment européen est en construction. Elle se renforcera avec l'émergence de l'Europe politique. Elle deviendra le bien commun du peuple européen en construction. Europe politique et identité européenne s'ensemencent ainsi mutuellement. Mais le principe est clair : on ne peut pas avoir d'Europe politique sans une communauté de valeurs européenne ; il n'y a pas de construction possible de l'Europe politique sans l'émergence d'un peuple européen.

---

<sup>12</sup> La notion de « nation » européenne ne renverrait pas à la conception ethnique de la nation (telle que développée par Fichte) : une pareille homogénéité identitaire n'existe pas en Europe, et n'existera pas à l'horizon d'une vie humaine. Si la « nation » européenne existe, elle renvoie à une conception spiritualiste, dépouillant la nation de ses soubassements matériels - race, langue, religion, communauté d'intérêts, géographie. Ce « principe spirituel » est identifié par Ernest Renan : « *Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis* » (*Qu'est-ce qu'une nation ?* - 1882).

## **1.2. Le modèle européen existe, il s'enracine dans l'histoire de l'Europe**

### **1.2.1. La communauté de valeurs européenne a des racines historiques anciennes**

#### ***Les valeurs impériales***

L'histoire de l'Europe a été modelée par les mouvements de flux et de reflux des empires continentaux. Les empires européens n'ont pas été uniquement des ordres de droit<sup>13</sup> ; ils ont aussi véhiculé des valeurs unificatrices. C'est particulièrement vrai pour les empires de l'Antiquité. Le terme « Europe » a ainsi été forgé pour qualifier la partie du monde sur laquelle la Grèce étendait sa civilisation : il désignait « ce qui se trouve à l'ouest de l'Hellespont », « le Couchant », par opposition à l'Orient perse<sup>14</sup>. Marquée par la fondation de la Cité sur des règles définies par les hommes, et non plus sur le principe d'un ordre naturel, la démocratie athénienne a rayonné bien au-delà de ses frontières. Avec l'Empire romain, c'est toute l'Europe qui a progressivement été unifiée par des valeurs fédératrices : la langue latine, la religion chrétienne, les échanges économiques et culturels favorisés par la constitution d'un réseau dense de communications terrestres<sup>15</sup>.

Même dans les cas des ordres de droit plus récents, les empires européens n'ont pas constitué des sujétions uniquement légales ; ils ont également contribué à unifier les valeurs sur leur territoire. Cette unification a pu être directe, passant par l'enseignement - c'est l'exemple de Charlemagne qui crée à Aix-la-Chapelle une école du palais pour donner des lettrés à l'empire – ou la religion – Charlemagne encore, faisant de la christianisation le ciment identitaire de son empire. Cette procédure d'unification a pu aussi être indirecte : au sein de l'empire carolingien, le partage entre le pouvoir spirituel du pape et le pouvoir temporel de l'empereur a ainsi fourni le terrain favorable au développement ultérieur de la tolérance religieuse, de la liberté de conscience et de la laïcité. De même, la diffusion du Code napoléonien a, en touchant à des sujets aussi chargés d'identité que la famille ou la propriété, constitué un facteur d'unification significatif.

#### ***Les héritages culturels***

Au-delà de ces expériences impériales, l'Europe a connu d'autres moments d'unité culturelle en constituant par deux fois dans le passé une communauté de valeurs historique : la chrétienté médiévale puis la République des Lettres.

Au XIII<sup>ème</sup> siècle, en dépit de l'absence d'unité politique, l'Europe est unifiée par la foi chrétienne. Elle s'organise autour d'un centre de pouvoir, Rome, où siègent les successeurs de Saint Pierre. Elle s'articule autour d'un réseau d'églises, construites dans le même style architectural roman puis gothique, utilisant le même calendrier et la même liturgie, développant des routes de pèlerinage sillonnant l'Europe. L'unité culturelle est notablement façonnée par le réseau d'universités qui lie les élites européennes : de Cracovie à Louvain, de la Sorbonne à Salamanque, le même *corpus* est enseigné (largement inspiré de l'aristotélisme), les mêmes

<sup>13</sup> Cf. *supra* : partie 1.1.1.

<sup>14</sup> Apparue chez Hésiode (à la fin du IX<sup>e</sup> siècle avant J.-C.), la demi-déesse Europe est une Asiatique, emmenée sur notre continent par Zeus transformé en taureau. L'étymologie balance entre « Zeus euru-opè », Zeus au large regard, et l'akkadien de Mésopotamie « erebu », entrer (ce qui désignerait l'Occident), opposé à « asu », surgir (qui désignerait l'Orient).

<sup>15</sup> Ces valeurs ont été étendues à des régions qui ont échappé à la domination romaine, mais dont les habitants ont commercé avec Rome : l'Irlande, la Scandinavie, la partie de l'Allemagne située à l'Est du Rhin.

méthodes d'enseignement sont utilisées (la dissertation, le débat contradictoire), les mêmes disciplines sont pratiquées (logique, rhétorique...), la même langue - le latin - est employée avec des grades valables dans toute l'Europe : c'est la *licentia ubique docendi*. Ainsi la chrétienté est-elle européenne par vocation, ainsi que l'exprimera le pape Enea Silvio Piccolomini (Pie II)<sup>16</sup>.

Le second mouvement d'unification dans l'histoire de l'Europe est la République des Lettres, de la Renaissance aux Lumières. Elle représente un extraordinaire mouvement d'unification artistique, littéraire et scientifique. Ce mouvement redécouvre l'Antiquité classique, se fonde sur une nouvelle foi, l'humanisme, qui place son *credo* dans le progrès scientifique, la force de la raison, l'ouverture au monde, le gouvernement des hommes. Cette unification est facilitée par l'amélioration des moyens de diffusion des idées initiée par la révolution de l'imprimerie, laquelle favorise la constitution d'un fonds culturel européen<sup>17</sup>. Elle bénéficie également de la culture des voyages, dont la vie d'Erasme<sup>18</sup> est typique, et qui permet un rapprochement à l'échelle du continent. Aussi l'expression « *nous, les Européens* » apparaît-elle de la façon la plus naturelle sous la plume des citoyens de la République des Lettres. Montesquieu n'affirme-t-il pas que « *l'Europe n'est plus qu'une Nation composée de plusieurs* »<sup>19</sup> ?

L'Europe hérite ainsi de son histoire un « riche legs » de valeurs communes<sup>20</sup> qui, issu de l'Antiquité, s'est accru au gré des mouvements d'unification européenne successifs.

### ***Le dépassement des conflits européens***

L'identité européenne contemporaine s'est également fortifiée par sa capacité à résister aux menaces et à surmonter les conflits qui l'ont déchirée : elle se nourrit certes des expériences unitaires du passé, mais aussi de la fragmentation et des conflits européens. On peut même soutenir que les moments d'unité européenne résultent du dépassement de conflits antérieurs. L'Europe fonctionne par dépassements successifs : d'abord, affirmation de principes inédits de progrès ; ensuite, crise, déchirement et négation de ces principes ; enfin, dépassement avec éclosion d'un nouveau modèle de civilisation. C'est vrai pour la chrétienté médiévale, née du chaos de la chute de l'empire romain. C'est vrai pour la République des Lettres : Erasme témoigne d'un esprit de paix qui est le contrepoint de la violence religieuse de son temps.

A chaque époque, l'Europe a tenté de formuler des principes de progrès. Ces principes se sont fortifiés sous l'effet des oppositions et des résistances qu'ils ont suscitées. A chaque instant s'est opposée à la nouvelle Europe, incarnant un principe de progrès, une vieille Europe attachée au *statu quo*. Cette « dialectique du négatif » entre principes pionniers et forces contraires a façonné la dynamique européenne.

<sup>16</sup> *Europe: The Emergence of an Idea* (Denys Hay, 1957).

<sup>17</sup> Fonds qui n'est plus seulement celui de l'Antiquité mais s'élargit à Cervantès, Montaigne, Molière, Galilée, Copernic, Bacon, Descartes, Spinoza, Leibniz... Pour une illustration, voir le discours de Salvador de Madariaga à la conférence de La Haye en 1948 : « *Avant tout, nous devons aimer l'Europe ; notre Europe, sonore du gros rire de Rabelais, lumineuse du sourire d'Erasme, pétillante de l'esprit de Voltaire ; dont le firmament spirituel resplendit des yeux ardents de Dante, des yeux clairs de Shakespeare, des yeux sereins de Goethe, des yeux tourmentés de Dostoïevski ; cette Europe à qui la Joconde sourit éternellement, où Moïse et David naissent à une vie éternelle dans le marbre de Michel-Ange et où le génie de Bach s'élançait spontanément pour être capté dans sa géométrie intellectuelle ; où Hamlet cherche par la pensée le mystère de son inaction, et Faust cherche par l'action à combler le vide de sa pensée ; où Don Juan cherche dans les femmes rencontrées la femme introuvable, et Don Quichotte, lance au poing, galope pour forcer la réalité à s'élever au-dessus d'elle-même [...]. Alors l'Europe vivra, car alors l'esprit qui dirige le cours de l'histoire aura prononcé les mots créateurs : fiat Europa* ».

<sup>18</sup> Erasme, né à Rotterdam en 1469, voyagea toute sa vie et séjourna notamment à Paris, Cambridge, Bologne, Venise, Bâle.

<sup>19</sup> Montesquieu, *Réflexions sur la monarchie universelle en Europe* (1727).

<sup>20</sup> Selon la formule d'Ernest Renan : cf. *supra*, 1.1.2.

Avec la construction de l'Union européenne, nous sommes à nouveau, aujourd'hui, à un moment de dépassement dans la constitution d'une communauté de valeurs européenne. L'explosion des nationalismes au XIX<sup>ème</sup> siècle, la montée des idéologies qui ont débouché sur les deux grands totalitarismes du XX<sup>ème</sup> siècle, ont entraîné la fin de la République des Lettres et l'éclatement du continent européen. La tentation hégémonique qui s'est emparée de certains Etats-nations a conduit la civilisation européenne très près de son extinction, la tragédie du nazisme représentant, par la volonté de doter le peuple allemand d'un « espace vital », le paroxysme du dévoiement de l'idée nationale.

Ce sont les expériences tragiques de la seconde guerre mondiale et leurs cortèges d'horreurs – cinquante millions de morts, les camps d'extermination, l'Holocauste et le génocide juif, la négation de l'humanité - qui ont amené au nouveau dépassement incarné dès le début des années 1950 par la construction communautaire. Il aura fallu ces déchirements pour que s'enracine l'idée que la civilisation européenne ne se traduirait pas par la domination d'une identité nationale sur les autres, mais au contraire par la mise en relation de ces identités, la valorisation de leur diversité, leur fécondation réciproque.

### **1.2.2. La communauté de valeurs européenne s'est renforcée avec la construction communautaire**

#### ***L'échec des tentatives précédentes d'intégration politique***

L'émergence historique d'une communauté de valeurs européenne a nourri les utopies, puis les projets d'intégration politique de l'Europe. Si ces projets ont échoué, c'est notamment parce que l'identité commune des Européens était insuffisamment affermie : il y avait bien une communauté de valeurs, mais pas une nation européenne en construction légitimant une Europe politique.

Le premier projet documenté de confédération européenne répondant à la volonté d'établir une paix durable entre les nations européennes fut proposé en 1463 à Louis XI par le roi de Bohême Georges Podiebrad ; il comportait la création d'une assemblée, d'une cour de justice, d'une armée commune et d'un budget fédéral. A ce premier projet d'unification du monde chrétien succéda le « *grand dessein* », prêté à Henri IV par le duc de Sully<sup>21</sup>, d'organiser une Confédération européenne de quinze Etats placés sous la sauvegarde d'un Conseil de l'Europe. Cette inspiration fédérale irrigue les divers « projets de paix perpétuelle », éclos au XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>22</sup>, qui proposent l'organisation d'une société européenne fondée sur un pacte d'alliance perpétuelle des souverains<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Dans ses *Economies royales* (1611).

<sup>22</sup> *Vers la paix perpétuelle*, publié par Emmanuel Kant en 1795, est le plus célèbre et le plus achevé d'entre eux. Il n'est pas le premier. Un *Mémoire pour rendre la paix perpétuelle en Europe* est publié entre 1713 et 1717 par l'abbé de Saint-Pierre, puis commenté par Rousseau dans un *Jugement sur la paix perpétuelle*.

<sup>23</sup> A l'opposé, le projet présenté en 1814 par Saint-Simon dans *De la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale* repose sur des « *intérêts communs* » et des « *engagements solides* », tels l'installation d'un parlement général investi du pouvoir de juger les différends entre les gouvernements nationaux ou de grands travaux d'utilité générale comme un canal reliant le Rhin au Danube. Mais comme l'indique Saint-Simon dès le sous-titre donné à cet opuscule, il n'est pas question de remettre en cause « *l'indépendance* » des peuples européens ou, plus exactement, leur souveraineté.

Les projets pour une fédération européenne sont relancés par la montée des nationalismes. C'est Victor Hugo qui, le premier, le 21 août 1849, à l'Assemblée nationale française, formule l'idée des « Etats-Unis d'Europe » : « *Un jour viendra où la guerre vous paraîtra aussi absurde et aussi impossible entre Paris et Londres, entre Petersbourg et Berlin, qu'entre Rouen et Amiens, entre Boston et Philadelphie. Un jour viendra où vous, France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne [...] vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne* ». Puis les projets se multiplient après les traumatismes de la première guerre mondiale. Richard de Coudenhove-Kalergi fonde en 1923 l'union paneuropéenne, dont le but est d'unir les peuples d'Europe continentale afin qu'ils conservent une influence sur une scène internationale dominée par les Etats-Unis, l'URSS et le Commonwealth<sup>24</sup>. Le président tchécoslovaque Masaryk envisage un temps de porter le projet, mais y renonce devant l'ampleur de la tâche. Aristide Briand, président d'honneur de l'union paneuropéenne et ministre français des affaires étrangères, y donne une suite en proposant devant la Société des Nations, en septembre 1929<sup>25</sup>, qu'une « *sorte de lien fédéral* » soit institué entre les peuples européens<sup>26</sup>.

Ce sont les ravages de la seconde guerre mondiale qui donnent une impulsion décisive à l'Europe fédérale. Dès 1941, l'Italien antifasciste Altiero Spinelli écrit de sa prison un « Manifeste pour une Europe libre et unie ». Au printemps 1944, les mouvements de résistance européens non communistes, réunis en Suisse, y donnent suite en lançant un appel commun à « *dépasser le dogme de la souveraineté absolue des Etats* » pour créer une « *Union fédérale* ». Des associations se constituent un peu partout et fusionnent en 1948 pour donner naissance au Mouvement européen. Les cercles de réflexion fédéralistes trouvent leur essor et se structurent au sein d'un Comité international de coordination, qui prend l'initiative de convoquer les « états généraux de l'Europe » à La Haye, en mai 1948. La conférence de La Haye, qui réunit 800 délégués parmi lesquels 60 ministres et près de 200 parlementaires, suscite de grands espoirs. Winston Churchill, qui avait déjà appelé en 1946 à la naissance des « Etats-Unis d'Europe »<sup>27</sup>, préside la conférence et recommande la création d'une Union politique et économique comportant la mise en commun de certains droits souverains et l'élection par les Parlements nationaux d'une association de délégués. Cette montagne accouchera en 1949 de la première grande réalisation européenne d'après-guerre, le Conseil de l'Europe : il échouera certes à devenir le creuset d'une Europe politique, mais il portera les valeurs humanistes de l'Europe en se faisant le gardien de la Convention européenne des droits de l'homme.

---

<sup>24</sup> « *Est-il possible que sur la petite presqu'île européenne, 25 États vivent côte à côte dans l'anarchie internationale, sans qu'un pareil état de choses conduise à la plus terrible catastrophe politique, économique et culturelle ?[...] Une Europe divisée conduit à la guerre, à l'oppression, à la misère, une Europe unie à la paix, à la prospérité.* » (*Manifeste paneuropéen*, extraits, 1923).

<sup>25</sup> Soit un an après la conclusion, le 27 août 1928, de la convention de Paris dite « pacte Briand-Kellogg » mettant la guerre « hors la loi ».

<sup>26</sup> Cette initiative n'aboutira pas. Le mémorandum préparé par Alexis Léger, secrétaire général du Quai d'Orsay, et présenté en mai 1930, prend la mesure du refus des Etats européens de céder la moindre part de leur souveraineté et lance simplement l'idée de la création d'une conférence européenne dans le cadre d'une Société des nations moribonde.

<sup>27</sup> Sans la Grande-Bretagne ni le Commonwealth.

Les tentatives d'intégration politique ne s'arrêtent pas à cet échec. En mars 1950, le chancelier Konrad Adenauer propose la création d'une union franco-allemande caractérisée par une nationalité et une citoyenneté communes. Le gouvernement français n'examinera même pas sa proposition.

Les vicissitudes de la Communauté européenne de défense (CED) illustrent la difficulté à faire avancer l'idée d'une Europe politique au lendemain de la seconde guerre mondiale. Confrontée à la nécessaire remilitarisation de l'Allemagne dans un contexte international bouleversé par la guerre froide, la France propose, à l'initiative de Jean Monnet, de préférer à la gestion nationale des forces armées allemandes leur intégration au sein d'une armée européenne. Soutenu par les Etats-Unis, le traité instituant la CED est signé à Paris en mai 1952. Un projet d'union politique y est associé, porté par le président du Conseil italien, Alcide de Gasperi, et par l'Allemand Heinrich von Brentano. En dépit de très vives pressions américaines, et alors même que le traité de la CED est ratifié par tous les autres pays, la France met fin à ces projets le 30 août 1954 : par 319 voix contre 264, l'Assemblée nationale rejette la CED.

***La construction communautaire : une intégration progressive rendue possible par la « méthode Monnet »***

En l'absence de « nation européenne » pré-existante, l'intégration politique s'est heurtée dans l'immédiat après-guerre à la résistance des Etats et des peuples européens. Mais la réalité de la communauté de valeurs qui unit ces peuples et le sentiment d'être passé si près de l'anéantissement de leur civilisation partagée ont permis de progresser dans l'unification européenne.

Ce sont les Etats-Unis qui donnent la première impulsion, avec le plan Marshall de 1947 : pour contraindre les Européens à la solidarité, le gouvernement américain décide d'allouer une enveloppe financière globale aux Etats d'Europe de l'ouest, à charge pour eux de se mettre d'accord sur l'évaluation des besoins et la répartition des sommes. Une structure de coordination est ainsi créée en mars 1948 : l'Organisation européenne de coopération économique (OECE<sup>28</sup>).

Mais c'est l'approche initiée par Jean Monnet qui a permis de surmonter les oppositions à la construction de l'Europe : il fallait renoncer à attaquer de front les identités nationales par une construction fédérale globale, pour commencer par des réalisations plus pragmatiques, plus ponctuelles, plus progressives. Créer l'Europe politique, au sens d'une fédération supranationale dotée de compétences politiques étendues, était irréaliste dans l'immédiat après-guerre. La « révolution fédérale » étant impossible, il fallait passer par le réformisme et les petits pas. Tel fut le talent de la « méthode Monnet » : entamer la construction d'une Europe fédérale par la voie technique. En pratique, son application a consisté à transférer à un exécutif supranational (la Haute Autorité de la CECA, la Commission de la CEE, la Commission de l'Euratom) des compétences nationales mais sectorielles et peu chargées politiquement, comme les droits de douane, et à s'abstenir de conférer une légitimité démocratique directe aux institutions européennes afin d'éviter leur rejet par les Etats membres.

---

<sup>28</sup> Devenue aujourd'hui l'OCDE.

Illustrée par la déclaration faite par Robert Schuman le 9 mai 1950 - « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* » -, la « méthode Monnet » a fait sortir l'Europe de l'impasse politique : elle a présidé à la création de la CECA en 1951, puis de la CEE et de l'Euratom en 1957.

***Un « coup de génie » qui a permis l'approfondissement de la communauté de valeurs européenne et laisse ouverte la voie de l'Europe politique***

Les succès de la construction communautaire ont renforcé la conscience que les Européens ont de leur identité commune. Les solidarités de fait se sont développées, la communauté de valeurs s'est enrichie, le sentiment d'une communauté de destin s'est accru. A travers l'extension et l'approfondissement des politiques sectorielles acceptées par leurs gouvernements respectifs et mises en œuvres par les institutions communautaires, les Européens ont vécu ensemble beaucoup plus intensément que par le passé : une réalité européenne nouvelle est née de ces expériences communes. Qu'ils habitent en Allemagne ou en Italie, au Royaume-Uni ou au Portugal, et aujourd'hui en Pologne ou à Malte, les Européens pensent de plus en plus en Européens.

Ainsi le pragmatisme l'a emporté quand l'idéalisme s'était avéré impuissant, et la volonté a triomphé là où la force des unifications impériales comme la seule puissance des intérêts avaient échoué : l'Union européenne d'aujourd'hui est née d'une volonté proprement politique avançant à l'abri d'un pragmatisme discret.

Le choix de cette intégration par avancées successives, et l'accent mis par les pionniers de la construction européenne sur les aspects économiques de cette intégration, ne doivent pas dissimuler la nature politique de leur projet : à l'idéal européen qui les animait, ils donnèrent vie par le pragmatisme des moyens. De la déclaration faite par Robert Schuman le 9 mai 1950, on se souvient surtout de la « *solidarité de fait* » qui résultera de « *réalisations concrètes* » ; on oublie souvent que le surcroît de développement attendu de l'imbrication des économies nationales ne sera que la « *première étape de la fédération européenne* »<sup>29</sup>. Si les objectifs politiques de la construction européenne sont absents du corps du traité CEE, ils apparaissent en filigrane dans son préambule, qui fixe comme horizon une « *union sans cesse plus étroite* » de l'Europe<sup>30</sup>. La délégation à la Commission européenne, dès 1957, des compétences nationales en matière de politique commerciale et de politique de la concurrence, manifeste la volonté des fondateurs de la CEE de donner à l'institution représentant l'« intérêt général communautaire » un poids déterminant face aux Etats membres : à l'aube d'une phase d'ouverture croissante des économies et d'intensification de la concurrence nationale et internationale, il s'agissait là d'un creuset de supranationalité redoutablement efficace, de l'embryon potentiel d'un futur gouvernement européen.

<sup>29</sup> « *La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrique d'armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes* ».

<sup>30</sup> « *Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, [...] résolu à affermir, par la contribution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort [...]* ».

Cette intégration progressive a permis de continuer à bâtir, pas à pas, les éléments d'une proto-nation européenne. La nation européenne était une vue de l'esprit en 1945 ; elle est moins éloignée aujourd'hui. L'unité de vues de l'opinion publique européenne, tant sur la nécessité de combattre sans faiblir le terrorisme international après les attentats du 11 septembre 2001 que sur l'erreur de la guerre en Irak comme réponse à ce terrorisme, l'émotion collective ressentie en Europe face à l'horreur des attentats terroristes du 11 mars dernier à Madrid témoignent de cette évolution. Tel a été le génie paradoxal de la « méthode Monnet » : laisser ouverte la voie de long terme de la construction de l'Europe politique en abandonnant à court terme l'intégration politique.

### **1.3. Le modèle européen cherche à bâtir un monde de justice fondé sur l'irréductibilité de la dignité humaine**

Façonnées par leur histoire partagée, renforcées par la construction communautaire, quelles sont, aujourd'hui, les valeurs communes des Européens ? La réponse se dessine autour de la place particulière que les Européens attribuent à la personne humaine. Cette affirmation anthropocentrique est née de la tradition monothéiste de l'Europe, selon laquelle l'homme est fait à l'image de Dieu. On la retrouve également dans la tradition humaniste, qui, avec Pic de la Mirandole, affirme le principe irréductible de la dignité humaine. Ces valeurs européennes constituent le soubassement d'un modèle de société propre à l'Europe, où l'homme et sa dignité ont une place centrale. Ce modèle s'exprime simplement : les Européens veulent vivre dans un monde de justice. Il repose sur quatre composantes : l'inviolabilité des droits de l'homme, une culture européenne, un modèle de développement, une vision de l'ordre international.

#### **1.3.1. L'inviolabilité des droits de l'homme**

L'Europe s'est largement identifiée à la défense des droits de l'homme. Ces droits présentent un double aspect. Le premier consiste en la protection de l'individu – ce que les philosophes appellent les « libertés négatives ». Les Européens ont tiré de leur histoire une forte conscience critique. Victimes des dérèglements de la civilisation, qu'il s'agisse des dérives nationalistes ou des grandes idéologies meurtrières, ils ont acquis la conviction que la société peut écraser ses membres. Ils ont pris conscience de ce que les meilleures intentions peuvent produire les pires barbaries. Ils ont constaté la force destructrice des passions collectives. De là est née la volonté de protéger l'être humain contre ces dérives : le modèle européen se caractérise ainsi par l'inviolabilité absolue de l'individu.

Inviolabilité par rapport à la sphère publique, d'abord : cela renvoie aux différentes logiques de limitation du pouvoir politique (*habeas corpus*, libertés publiques constitutionnelles). Ainsi, les tribunaux d'exception, les châtiments corporels, la peine de mort ont été bannis de l'Europe. Inviolabilité par rapport à la domination, ou l'ingérence, exercée par autrui, ensuite. L'idée que la personne doit être protégée contre les abus induits par le libre jeu des contrats a fortement influencé la conception des droits de la personne. Dans le droit du travail par exemple, les dispositions d'« ordre social », qui protègent le travailleur en suspendant les effets des clauses léonines des contrats de travail, sont considérées comme légitimes par tous les pays européens. Inviolabilité par rapport à soi-même, enfin : en Europe, les individus sont souvent protégés contre eux-mêmes, fût-ce en limitant leur liberté de choix. Le cas de la législation sur la non commercialisation du corps humain et de ses produits est particulièrement frappant. Alors que les individus sont libres de vendre leur sang, leur sperme, leurs ovules aux Etats-Unis, les Etats

européens ont presque tous édicté des législations très restrictives aussi bien sur la nature commerciale de ces transactions que sur leur principe même.

Les droits de l'homme couvrent en second lieu le principe d'émancipation des individus, les « libertés positives ». L'émancipation est au cœur des valeurs européennes : il n'y a pas de dignité humaine si l'homme n'est pas émancipé politiquement et socialement.

Politiquement, les Européens expriment un fort soutien à la démocratie. C'est ce que montre l'enquête sur les valeurs des Européens (*European Value Survey*) : 86% d'entre eux affirment souhaiter « un système politique démocratique ». Les résultats sont homogènes dans toute l'Europe, y compris en Europe de l'Est. Le critère démocratique permet d'établir des distinctions entre modèles de société au niveau mondial : en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud, le soutien à la démocratie est beaucoup plus faible, inférieur à 50% dans la plupart des cas.

Socialement, les Européens font référence à un ensemble renouvelé de valeurs d'émancipation. L'*European Value Survey* permet de constater un passage progressif des valeurs traditionnelles (loi et ordre, sécurité matérielle, règles sociales strictes) à des valeurs post-matérialistes (expression personnelle, qualité de vie, tolérance et ouverture). Ainsi, en Europe, le travail n'est plus seulement considéré comme une source de revenus, un indicateur d'appartenance sociale, ou un devoir envers la société : il est de plus en plus vécu comme une possibilité de développement personnel et de réalisation du potentiel individuel. Les individus veulent aussi pouvoir mieux arbitrer entre travail et loisir. Les attitudes libérales progressent à l'égard des orientations sexuelles, des sujets de société comme l'avortement ou l'euthanasie, de certains comportements sociaux comme la consommation de drogues douces. Certes, ce mouvement de long terme se développe selon des rythmes différents en fonction des pays ; il connaît même un ralentissement ces dernières années<sup>31</sup>. Mais en longue période, cette tendance est nette et généralisée. Souvent considérée comme le produit du développement économique, elle est toutefois plus fortement marquée en Europe qu'aux Etats-Unis, dont les habitants demeurent plus attachés aux valeurs traditionnelles.

### 1.3.2. La culture comme émancipation de la personne humaine

La culture est conçue en Europe comme un moyen d'émancipation de la sphère marchande : par son patrimoine, son héritage, son histoire, l'Européen est un « être dans la culture », et pas seulement un *homo economicus*. La culture n'est pas une marchandise ; elle ne doit pas être entièrement soumise aux lois de l'économie<sup>32</sup>. La culture correspond au contraire à un idéal d'éducation et de formation de l'homme. Cet idéal renvoie au modèle humaniste de « l'honnête homme », un homme instruit dans la culture collective et formé à la citoyenneté. En pratique, il se traduit par la présence affirmée dans l'éducation européenne d'un « enseignement général » visant à donner à tous les principaux éléments d'une culture humaine fondamentale. Ce tronc commun de connaissances se retrouve jusque dans l'enseignement professionnel européen, où l'apprentissage d'un savoir-faire technique s'accompagne d'une formation générale aux mathématiques, aux lettres et à l'histoire.

<sup>31</sup> L'*European Value Survey* montre même un repli des valeurs post-matérialistes lors de la certaine décennie dans certains pays, comme la France et le Royaume-Uni.

<sup>32</sup> Ce qui explique la revendication d'une « exception culturelle », manifestée notamment lors de la négociation de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) à l'OCDE et dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) à l'OMC.

La conception européenne de la culture est sans doute unique au monde. Elle se caractérise par une interaction entre des institutions, des croyances collectives, un patrimoine commun, des références religieuses, artistiques, philosophiques et littéraires partagées, encadrés par une assez grande similarité des modes de vie.

Tout comme les citoyens d'un Etat-nation, les citoyens de l'Europe font l'expérience d'un socle culturel commun qui se traduit par le sentiment d'une communauté de destin. Il se concrétise notamment dans une conception particulière des villes, des territoires et des paysages. Partout en Europe, l'Européen sait qu'il est en Europe.

Cette unité culturelle européenne va par ailleurs de pair avec le maintien d'une grande diversité entre les cultures de chaque pays européen. Cette diversité n'est pas incompatible avec une définition commune de la culture, défendue en commun par les Européens. La conviction, très répandue en Europe, de la valeur intrinsèque de la pluralité culturelle découle de la croyance qu'il y a toujours une perte dans l'homogénéisation. De là vient la méfiance que l'Européen manifeste à l'égard de toute tentative de prosélytisme en matière de culture ou de la volonté d'imposer des références culturelles trop unifiées.

### **1.3.3. Un modèle de développement durable : prospérité économique, justice sociale, écologie**

Le modèle de développement européen présente une double spécificité au sein du modèle occidental fondé sur l'économie de marché. La première est l'importance donnée à la justice sociale : protection sociale des plus vulnérables, limitation des inégalités, couverture des risques par la puissance publique. Elle est l'expression de l'attachement à la personne humaine dans l'identité européenne : les droits de l'homme sont d'abord les droits de l'homme pauvre ; la personne humaine doit être protégée contre les grands risques de la vie qu'elle ne peut pas assumer seule – le handicap, la maladie, le chômage, la vieillesse. Le double traumatisme de la grande dépression des années 1930 et de la seconde guerre mondiale a renforcé la volonté collective d'une société plus équitable, dans laquelle les besoins fondamentaux de chacun seraient satisfaits et les risques mutualisés. C'est ce qui peut expliquer l'essor du modèle européen, dans tous les pays d'Europe occidentale, à partir de 1945.

Souvent qualifié d'économie sociale de marché, ce modèle présente un équilibre propre entre liberté et justice sociale, entre production et redistribution, entre marché et Etat. Il a engendré un cercle vertueux. L'économie de marché produit la richesse. Cette richesse est redistribuée afin de limiter, dans la mesure du possible, les inégalités et d'assurer la cohésion sociale. Cette redistribution entraîne une consommation élevée, source de croissance et de davantage de richesse.

La puissance publique joue dans ce modèle un rôle central. C'est sur elle que repose la mise en œuvre de la justice sociale, qu'il s'agisse du système de prélèvements fiscaux et sociaux, des mécanismes de protection sociale (l'Etat providence), ou de la fourniture directe de services de base (les services publics).

Ce modèle est présent, à des degrés divers, dans tous les Etats européens. Le niveau des prélèvements obligatoires en est un bon indicateur. Il atteint en moyenne 42% du PIB dans l'Union européenne, contre 28% au Japon et aux Etats-Unis. Les taux de prélèvements des Etats européens s'étalent dans une fourchette comprise entre 38% et 53% du PIB. Ainsi, même l'Etat européen le moins redistributeur (le Royaume-Uni) se situe dix points de PIB au-dessus des autres grands pays occidentaux.

La seconde spécificité du modèle européen est l'attention portée à l'environnement. Le rythme soutenu du développement économique de l'après-guerre a entraîné une dégradation sensible de l'environnement : pollution, épuisement des ressources, dégradation des habitats et des espèces. Mais si elle n'est pas la seule région du monde où il en a été ainsi, l'Europe est le seul espace politique où les questions écologiques sont aujourd'hui explicitement prises en compte. Les conditions géographiques (exiguïté du territoire, faiblesse des ressources naturelles...) jouent certes un rôle dans cette prise de conscience. Mais comment ne pas voir qu'on retrouve, ici encore, l'importance accordée à la dignité de l'homme, et, au-delà, à la vie ?

En pratique, les Etats européens ont mis en place, à des degrés variables, des politiques actives en faveur de l'environnement : lutte contre la pollution urbaine, soutien aux énergies propres et renouvelables, normes industrielles strictes... Mais c'est surtout au niveau communautaire que l'action est la plus remarquable. L'Union européenne a intégré l'objectif de protection de l'environnement dans le traité d'Amsterdam en 1997, puis s'est dotée d'une stratégie environnementale globale<sup>33</sup>. C'est sur cette base que l'Union a développé son action : elle milite activement pour le respect des accords de Kyoto sur les émissions de gaz à effet de serre ; elle s'est battue seule, au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI), pour imposer une obligation internationale de navires à double coque en matière de transport des hydrocarbures ; elle a établi un plan européen de protection de la faune et de la flore, appelé Natura 2000 ; elle a élaboré une réglementation stricte de la pêche – quotas, taille des filets, interdictions de pêche de certaines espèces menacées – afin de permettre la reproduction des ressources halieutiques.

Lors de Conseils européens successifs, l'Union européenne a théorisé la spécificité de son modèle de développement. Il repose sur trois piliers : le pilier économique, le pilier social et le pilier environnemental. Il se veut le premier modèle de développement durable, un modèle où le bien-être des générations présentes ne se fait pas au détriment des générations futures.

#### **1.3.4. Une vision européenne de l'ordre international : le refus du droit du plus fort**

Pour beaucoup, la scène internationale constitue un état de nature « hobbesien », anarchique, dans lequel l'ordre est assuré par la puissance : les relations internationales sont le produit de rapports de forces, le plus puissant imposant unilatéralement sa volonté.

Avec la construction européenne, les nations européennes ont entamé une révolution de l'ordre international. Horrifiées par les conséquences de la *Machtpolitik* qui a débouché sur deux guerres mondiales, convaincues désormais que les seuls rapports de forces créent un monde instable et dangereux, elles se sont détournées de la puissance pour régler leurs relations réciproques. Elles ont appliqué entre elles une approche des relations internationales apparue dès le XV<sup>ème</sup> siècle, puis développée au XVIII<sup>ème</sup> siècle avec les différents projets de paix perpétuelle et de droit cosmopolite, ainsi qu'avec les ébauches d'organisations internationales : celle du droit. Les relations entre Etats y sont pacifiées et coopératives, la guerre n'est plus une

<sup>33</sup> Cette stratégie a été définie aux Conseils européens de Stockholm et Göteborg (mars et juin 2001).

solution, les conflits sont résolus par la négociation, le compromis et, en cas d'échec, l'arbitrage d'un « tiers de confiance » (la Commission, la Cour de justice). Les nations européennes sont entrées, au sein de l'Union européenne, dans un monde « kantien » de « paix perpétuelle ». C'est un accomplissement unique : l'Union a réussi là où la Société des Nations a échoué et là où les Nations-Unies peinent à s'imposer.

L'Europe essaie désormais de défendre ce modèle sur la scène internationale en encourageant le multilatéralisme. Elle a présidé, avec le Canada, à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour donner un cadre normatif au commerce mondial, éviter les guerres commerciales, les sanctions unilatérales, la loi de la jungle. Elle promeut une régulation du système financier international, à travers des institutions comme le G7, le G10, le G20 ou le FMI pour l'architecture du système monétaire et financier international, le Club de Paris pour le traitement de la dette publique des pays en développement, le Groupe d'action financière internationale (GAFI) pour la lutte contre le blanchiment, l'OCDE pour la lutte contre la corruption internationale et les paradis fiscaux. Elle cherche à renforcer des institutions comme l'Organisation internationale du travail (OIT) ou l'OMI, à créer une Organisation mondiale de l'environnement pour assurer la mise en œuvre effective des accords internationaux sur l'environnement. Surtout, elle lutte pour assurer la primauté du droit international et défendre la priorité accordée au règlement pacifique des différends dans le cadre des Nations-Unies.

Cette vision européenne a été à la fois renforcée et déstabilisée par la crise irakienne. C'est à l'occasion de la guerre en Irak qu'elle a été explicitée avec le plus de clarté, tant par certains intellectuels que par plusieurs gouvernements. Mais c'est aussi à cette occasion qu'elle a semblé ne plus faire consensus.

On peut toutefois douter que la fracture dans l'unité européenne soit profonde. Il faut tout d'abord souligner l'homogénéité de l'opinion publique européenne sur ce sujet. Partout, dans l'Union européenne comme dans l'Est de l'Europe, une large majorité de citoyens s'est opposée à la guerre. Le fait que près de 90% des citoyens espagnols aient manifesté leur opposition à la guerre et que leur gouvernement l'ait malgré tout soutenue ne met pas en évidence une division européenne, mais une division espagnole entre le peuple et ses représentants – *in fine* sanctionnée dans les urnes par la défaite du gouvernement de M. Aznar.

Ensuite, les divergences entre gouvernements ne traduisent pas en soi une rupture dans le modèle européen. L'existence d'un tel modèle ne saurait impliquer que tous les gouvernements, tous les acteurs politiques, tous les citoyens européens le partagent intégralement et à tout moment. Elle ne serait remise en cause que si les clivages recoupaient des bases nationales : il y aurait dans ce cas une collection de visions nationales, et pas de vision européenne. Mais ce n'est pas le cas : les clivages sont d'abord politiques. Au demeurant, les mêmes tendances divergentes peuvent être observées aux Etats-Unis, lesquels ne présentent une vision unie que parce qu'elle s'exprime par la voix d'un seul acteur : l'Administration Bush. Si leur cadre institutionnel avait été comparable à celui de l'Union européenne, c'est-à-dire un ensemble de cinquante Etats fédérés en mesure d'adopter une position officielle autonome sur une crise internationale, les Etats-Unis auraient sans doute affiché des divergences très semblables à celles des Européens, comme l'a montré la position prise par les autorités de Californie et, symboliquement, de New York.

Enfin, les divergences entre les gouvernements européens portent davantage sur les instruments que sur les objectifs. Tous les gouvernements partagent le même objectif : l'émergence d'un ordre multilatéral fondé sur le droit. Ils prônent toutefois des moyens différents pour l'atteindre. Certains estiment qu'il est essentiel aujourd'hui de structurer l'ordre international de l'après-

guerre froide autour du droit et s'emploient à le faire, quitte à s'opposer aux Etats-Unis. D'autres estiment à l'inverse que toute tentative visant à imposer un ordre international contre les Etats-Unis est vouée à l'échec, la stratégie retenue visant au contraire à tenter de maintenir coûte que coûte les Etats-Unis dans le système multilatéral. L'idée est alors d'« enchaîner Gulliver » dans une toile de plus en plus enchevêtrée : s'il lui est possible, aujourd'hui, de quitter le système multilatéral à tout moment, tel ne sera plus le cas demain. L'exemple de l'OMC en témoigne. Lors de sa création à l'issue du cycle de l'Uruguay, en 1994, les Etats-Unis n'avaient accepté d'adhérer à cette organisation qu'à la condition qu'elle ne contrarie pas leurs intérêts nationaux. Le Congrès s'était prononcé en faveur d'un retrait des Etats-Unis de l'OMC si la juridiction de l'organisation (l'Organe de Règlement des Différends) rendait trois décisions défavorables à leur encontre. La Commission européenne s'est dans un premier temps abstenue d'attaquer les Etats-Unis devant l'OMC, arguant que l'institution était trop récente et trop fragile pour risquer un retrait américain. Aujourd'hui, les membres de l'OMC, dont l'Union, multiplient les plaintes contre les Etats-Unis qui, bien qu'ayant perdu beaucoup plus que trois affaires<sup>34</sup>, n'envisagent plus de se retirer.

#### **1.4. Ce modèle, spécifique à l'Europe, est porteur d'avenir**

##### **1.4.1. Le modèle européen est spécifique au sein du monde occidental**

Ainsi, il y a bien autour de l'émergence d'un monde de justice, un modèle de société qui unit les Européens au-delà de leurs identités nationales. Mais ce modèle est-il propre à l'Europe ? Ou bien n'est-il que la déclinaison géographique et historiquement datée d'une conception occidentale de la vie en société ?

La spécificité du modèle européen doit certes être relativisée. Il serait ridicule d'affirmer que la notion de dignité humaine, et les valeurs qui en découlent - la liberté des individus, les droits de l'homme, la tolérance, la démocratie, les notions de justice et de solidarité, la primauté du droit - sont exclusivement européennes. Elles sont aussi présentes aux Etats-Unis, dans tout l'Occident, voire dans l'ensemble du monde démocratique.

Mais ces valeurs ont été formulées en Europe d'une façon spécifique et sans équivalent ailleurs. Cette spécificité est double. D'une part, la dignité humaine est formulée de manière irréductible : l'humanité est inviolable. Aucun référent collectif - la nation, la classe sociale, la communauté ethnique ou l'appartenance religieuse - ne saurait justifier la violation des droits de l'individu. Cela s'explique par des racines philosophiques propres, d'inspiration kantienne, lesquelles opèrent une protection radicale des droits de la personne face à la sphère publique. Cela s'explique aussi, et peut-être surtout, par la singularité de l'histoire européenne.

C'est en Europe que ces valeurs de dignité humaine ont trouvé leur formulation première et qu'elles ont ébranlé la tyrannie. C'est l'Europe qui a fait, au cours de son histoire mouvementée, l'expérience concrète que des idées aussi fortes que l'égalité entre les êtres humains, l'impartialité de la loi, la séparation entre la sphère privée et le domaine public pouvaient changer la réalité économique et sociale. La lutte pour la tolérance religieuse, contre l'esclavage et pour les libertés civiles, puis le combat syndical ont d'abord été, entre le XVI<sup>ème</sup> et le XIX<sup>ème</sup> siècle, des batailles d'idées livrées en Europe, et en Europe seulement, avant d'inspirer les mouvements politiques et les luttes concrètes qui se sont exprimés dans le reste du monde.

---

<sup>34</sup> Dont la principale affaire portée à ce jour devant l'OMC, les *Foreign Sales Companies*, qui remet en cause plusieurs centaines de milliards de dollars de subventions fiscales aux exportations américaines.

Et c'est aussi en Europe que ces valeurs ont manqué de disparaître. La « dialectique du négatif » présente dans toute la construction de l'identité européenne a voulu qu'en même temps qu'elle inventait la dignité de la personne, l'Europe ait mis en œuvre tout ce qui pouvait la nier : le nationalisme, le stalinisme, le fascisme, le colonialisme, tentatives renouvelées de négation de la dignité humaine, sont des créations de l'Europe ; ils en ont montré la fragilité et le risque de basculement d'une civilisation dans l'inhumanité.

L'Europe a ainsi été le théâtre sur lequel les valeurs occidentales ont été élaborées et défendues, puis réduites en pièces avant d'être enfin définitivement reconnues. Ce dépassement est propre à l'Europe : les Etats-Unis n'ont pas connu pareilles remises en cause. C'est cette expérience destructrice qui entraîne aujourd'hui une formulation si exigeante, si absolue de la dignité humaine : cette exigence s'illustre, nous l'avons vu, par le bannissement de la peine de mort, la disparition des tribunaux d'exception, le refus de porter atteinte au corps de la personne, l'importance donnée à la cohésion sociale, mais aussi par une plus grande résilience des droits de la personne face aux impératifs de la lutte contre le terrorisme. C'est également en raison de cette expérience destructrice, dont les Européens cherchent toujours à repousser le spectre, que les valeurs européennes portent en elles un programme d'approfondissement : actives, elles continuent à progresser avec le temps, comme en témoignent par exemple les progrès de la parité entre les sexes ou des droits des homosexuels.

La seconde spécificité du modèle européen est son ouverture. Souvent les valeurs communautaires jouent le rôle d'une frontière fermant l'accès de la communauté aux « étrangers ». Ce n'est pas le cas de l'identité européenne. Le concept de dignité humaine renvoie à l'homme au-delà des particularités culturelles dont il est porteur ; l'être humain a la même valeur en-deçà et au-delà des frontières européennes : Européen ou étranger, ses droits sont inviolables. Le concept européen de dignité humaine renvoie aussi au dialogue, à la richesse de l'échange. L'Europe promeut une tolérance qui n'est pas seulement passive, mais aussi active (la richesse du contact avec autrui, de la mixité, de la diversité, la réticence face aux « dommages collatéraux »). En cela, l'Europe assume son héritage de terre de sédimentation des civilisations<sup>35</sup> et tire les leçons de son expérience en reconnaissant la force de la tolérance et la misère des idéologies fermées et totalitaires.

#### **1.4.2. Les Européens sont fiers de leur modèle de société : « les Européens veulent vivre en Européens »**

L'Europe possède un modèle de société propre, mais les Européens en sont-ils satisfaits ? La réponse est positive : ce modèle est ancré dans les valeurs des citoyens européens. Selon l'*European Value Survey*, les Européens – des Quinze comme des nouveaux Etats membres - sont globalement satisfaits de l'équilibre entre économie de marché et justice sociale propre à l'Europe. Ils sont favorables à l'économie de marché (« la concurrence est une bonne chose » pour 56% des citoyens de l'Union à Quinze et 61% des citoyens des dix nouveaux membres), bien qu'ils demeurent en général plutôt sceptiques à l'égard d'une déréglementation du marché et de la privatisation des entreprises publiques (seulement 38% des citoyens de l'Union à Quinze et 30% des citoyens d'Europe centrale et orientale estiment que « l'Etat devrait accorder davantage de liberté aux entreprises »). En revanche, ils soutiennent fermement l'Etat providence : près de 70% des citoyens de l'ensemble de l'Union jugent « très important » que l'Etat pourvoie aux besoins fondamentaux de tous. Ils sont aussi très attachés à l'écologie, la diversité culturelle, les droits de l'homme et la paix – les autres éléments structurants du modèle européen. En bref, les Européens veulent vivre en Européens.

<sup>35</sup> Gréco-romaine, judéo-chrétienne, islamique...

### 1.4.3. Un universalisme porteur d'un « nouveau monde »

Le monde de justice est un modèle de société spécifique à l'Europe, porté par ses citoyens, mais quel est son avenir ? On entend aujourd'hui fréquemment un discours pessimiste : l'Europe deviendrait une « vieille Europe » dépassée par les succès des Etats-Unis, le dynamisme de la Chine, l'émergence de l'Inde.

La réalité est différente. Le modèle de justice européen est un universalisme : il ne consiste en rien d'autre qu'en la recherche d'une condition commune des être humains. L'Europe est peut-être le seul espace où l'on peut se réclamer de la communauté des hommes, sans limite et sans réserve. Sans réserve, parce que l'humanité est inviolable. Et sans limite, parce que toutes les cultures sont dignes du même respect.

Cette ambition universaliste est typiquement européenne. Toute l'histoire de l'Europe est faite de projets de monde. L'époque moderne est éloquente. Les trois grandes inventions européennes avaient une vocation universelle et ont eu une expansion mondiale. La Révolution (à travers son avatar, l'internationale communiste) s'est reproduite vers l'Est, de Moscou à Pékin. La Nation a proliféré au Sud, *via* le colonialisme qui a essaimé partout la forme de l'Etat-nation. Le Capital a élu sa terre d'élection à l'Ouest, aux Etats-Unis, avant de couvrir désormais la quasi-totalité de la planète. L'Europe d'aujourd'hui est, en cela, fidèle à sa tradition.

Le modèle de justice européen est porteur d'avenir. Il n'est pas la marque de la « vieille Europe », mais se veut au contraire la promesse d'un nouveau « nouveau monde ». Il y a le « vieux monde » qui, comme l'Europe d'hier, défend la raison d'Etat ; et il y a la « nouvelle Europe » qui, comme le monde de demain, donne la primauté aux Droits de l'Homme. Il y a le « vieux monde », qui continue de rechercher la croissance quel qu'en soit le coût pour les générations présentes (inégalités) et futures (destruction de l'environnement) ; et il y a la « nouvelle Europe », qui cherche la voie d'un développement durable. Il y a le « vieux monde », qui continue d'appréhender les relations internationales à travers les schémas classiques de la puissance ; et il y a la « nouvelle Europe », qui incarne le dépassement des nationalismes et tente d'universaliser un modèle de paix et de droit.

\* \*  
\*

Oui, les Européens ont un modèle de société : la construction d'un monde de justice, autour de l'irréductibilité de la dignité humaine. Et ils en sont fiers. C'est un modèle à vocation universelle : il annonce pour eux le monde de demain.



## DEUXIEME PARTIE

---

### **L'Europe politique est nécessaire : le modèle de société européen est menacé, il n'est pas défendu faute d'incarnation suffisante**

Le modèle de société européen existe, mais il est fragile. La crise qu'il traverse est d'autant plus violente qu'elle survient au moment précis où, avec l'adhésion de dix nouveaux membres, l'aventure de la construction européenne prend une dimension nouvelle. De la réponse qui lui sera apportée dépendra l'avenir de l'Union.

#### **2.1. Le modèle européen est en crise**

##### **2.1.1. Le moteur de la croissance s'est bloqué**

Le relatif échec économique de l'Europe constitue le principal révélateur de la crise de son modèle : l'Europe échoue en effet sur le front de la croissance. Cette situation n'est pas nouvelle. Depuis le début des années 1980, l'Europe est une des zones du monde où la croissance est la plus faible : sur la période 1980-2000, le taux de croissance annuel moyen de l'Union à Quinze a été de 2,4%, contre 2,5% pour l'Afrique, 3,4% pour les Etats-Unis, et 9,7% pour la Chine ; seule la Russie fait moins bien, avec une diminution du PIB de 1,9% en moyenne annuelle entre 1993 et 2001<sup>36</sup>. La croissance par tête demeure également insuffisante : au cours de cette même période, elle n'atteint que 70% environ de la croissance du PIB américain par tête<sup>37</sup>.

Ce déficit persistant de croissance menace la viabilité du modèle européen : le cercle vertueux qui lui servait de moteur s'est commué en cercle vicieux. La morosité économique a grippé le processus de redistribution sociale, ce qui a affaibli la consommation et donc la croissance. Elle pèse également sur la protection de l'environnement : un grand nombre d'entreprises sont incapables de financer les investissements destinés à rendre leur processus de production moins polluant. L'amélioration de la qualité de la croissance, c'est-à-dire le découplage de la croissance économique et de la dégradation écologique, a ainsi été rendue plus difficile<sup>38</sup>. Le ralentissement de la croissance met à l'épreuve la cohésion sociale comme les valeurs d'ouverture inhérentes au modèle européen : le corporatisme se développe au mépris de l'intérêt général ; le repli sur soi, terreau du racisme et du populisme, prend de l'ampleur. Il fait enfin passer la nécessité pour l'Europe de tenir son rang sur la scène internationale au second plan : les Etats européens se concentrent sur leurs préoccupations internes et les

<sup>36</sup> Données issues du *World Economic Outlook* publié par le Fonds monétaire international en 2002.

<sup>37</sup> Source : Commission européenne, AMECO database.

<sup>38</sup> L'exemple du traitement des ordures ménagères est éclairant. Les déchetteries sont polluantes, mais peu coûteuses à court terme. Leur remplacement par des usines d'incinération constituerait une avancée sur la voie du développement durable et contribuerait à la croissance économique (développement de l'industrie et des services liés à l'incinération). Mais son coût de court terme, de l'ordre de 150 millions d'euros par usine, est difficile à surmonter en période de faible croissance.

égoïsmes nationaux reviennent en force. Ce déclin de l'influence internationale de l'Europe se traduit en retour par une moindre attractivité économique, et contribue à brider sa croissance.

### **2.1.2. Une fragilisation globale du modèle européen**

La crise du modèle européen trouve ainsi son origine dans le recul de la prospérité économique. Mais ses autres éléments sont également remis en cause à des degrés divers. Le pilier social est fragilisé : la justice sociale est menacée par la montée des inégalités. Les inégalités dans les revenus primaires, qui étaient les plus basses au monde jusqu'au début des années 1980, s'aggravent rapidement en Europe<sup>39</sup>. Face à la montée de ces inégalités, l'Etat providence est plus fortement sollicité. Or ses marges de manœuvre financières se réduisent : il est soumis à des contraintes de plus en plus fortes liées à la conjugaison d'une pression à la stabilisation, voire à la baisse, des recettes et d'une augmentation rapide des dépenses (en raison principalement de la charge représentée par les retraites et les dépenses de santé). Le risque est désormais celui d'un emballement des inégalités consécutif à une rupture de financement de l'Etat-providence<sup>40</sup>.

Alors même que s'accroissent les tensions écologiques – changement climatique, pollutions, déforestations, pluies acides, catastrophes naturelles -, le développement du pilier environnemental demeure très insuffisant : au-delà des bonnes intentions de principe, il peine à prendre la pleine mesure des enjeux. Dans l'ordre international, le multilatéralisme que promeut l'Europe s'efface devant le retour des politiques de puissance. L'aide au développement recule face aux contraintes budgétaires. *In fine*, c'est l'identité culturelle européenne qui vacille : loin de progresser, les valeurs européennes sont parfois en recul. En particulier, le soutien à la démocratie connaît une érosion accélérée, marquée par la progression de l'abstention, la dégradation de l'image des partis, la tentation grandissante du vote hors du champ des partis de gouvernement, le sentiment surtout que l'expression politique des citoyens est sans influence sur leur avenir et que la politique est impuissante.

Cette crise multiforme n'épargne aucun des piliers du modèle européen : ralentissement économique, montée des inégalités, accroissement des tensions écologiques, recul du multilatéralisme, érosion des valeurs. Ses causes sont diverses mais convergentes : le modèle européen est à la fois miné de l'intérieur et attaqué de l'extérieur.

## **2.2. Le modèle européen est menacé de l'intérieur**

La Table ronde estime que la fragilisation du modèle européen est d'abord endogène : il ne sert à rien d'incriminer l'« horreur économique » de la mondialisation, « l'impérialisme américain » ou « les délocalisations vers la Chine » - le modèle est avant tout miné de

<sup>39</sup> Le coefficient de Gini, qui mesure la dispersion des revenus au sein de la population, était de 0,381 pour les revenus primaires en 1985 en Europe (0,415 aux Etats-Unis) ; il est de 0,408 en 1995 et se rapproche du niveau des inégalités salariales aux Etats-Unis (0,421). Un autre indicateur est le ratio des revenus primaires entre les 5% les plus élevés et les 20% les plus bas : il était de 3,49 en 1985 (contre 5,12 aux Etats-Unis) ; il monte à 4,14 en 1995, se rapprochant ainsi du niveau américain (4,97). Source : *Inequality among Europeans* (C. Morisson et F. Murtin, rapport pour la Commission européenne, mimeo, 2003). NB : les données européennes se rapportent à dix pays - Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni.

<sup>40</sup> Le ratio entre le revenu disponible des 5% les plus élevés et des 20% les plus bas suit une pente inquiétante : il est de 1,66 en 1995 (2,43 aux Etats-Unis) contre 1,51 en 1985 (2,42 aux Etats-Unis), ce qui représente une augmentation de 10% (à mettre en relation avec l'augmentation de 20% du même ratio pour les revenus primaires avant impôt : l'Etat providence n'a pu absorber que la moitié de ce choc). Source : *Inequality among Europeans* (ibid.).

l'intérieur. La Table ronde a identifié cinq causes internes convergentes : l'inadaptation aux mutations économiques, l'incapacité à répondre aux nouvelles attentes sociales, le vieillissement démographique, l'inadéquation des politiques environnementales, la défiance croissante des peuples.

### **2.2.1. Face aux mutations économiques, l'Europe peut disparaître par inadaptation à l'économie moderne**

La première raison de l'échec économique européen est microéconomique : nos pays n'ont pas totalement achevé leur transition d'une stratégie d'imitation à une stratégie d'innovation. Cette transition est rendue nécessaire par la fin du rattrapage quantitatif de l'après-guerre : les progrès dus à la reconstruction et à l'assimilation des technologies existantes, souvent américaines, ont été épuisés, et la croissance économique européenne repose désormais sur le progrès technique et l'innovation.

Cette transition est également rendue nécessaire par les mutations du capitalisme contemporain. Le capitalisme industriel d'hier était fondé sur une production standardisée destinée à des classes moyennes accédant à la consommation, un investissement productif dans des technologies connues, une main-d'œuvre peu qualifiée et stable, un financement adossé aux banques. Or le capitalisme « post-fordiste » contemporain possède des caractéristiques opposées : produits différenciés, fortes innovations technologiques, personnel adaptable, mobile et à haute valeur ajoutée, financement de marché. La transition, enfin, est contrainte par la mondialisation économique. Avec l'ouverture des marchés et l'accélération de la diffusion des techniques, les pays occidentaux ont dû affronter la concurrence croissante des pays émergents du Sud. Cette concurrence est devenue insoutenable dans le cas des productions à forte intensité de main-d'œuvre, où les coûts salariaux des pays développés ne sont pas compétitifs. Les pays occidentaux ne disposent alors que d'une seule stratégie : une « sortie par le haut » caractérisée par une spécialisation dans les produits et les services les plus innovants<sup>41</sup>.

Or les pays européens ont largement conservé un mode de fonctionnement issu de la période d'après-guerre : grandes entreprises industrielles « fordistes », investissement dans l'outil de production, concentration de l'effort éducatif sur l'enseignement primaire et secondaire ainsi que sur l'apprentissage professionnel, relations sociales étendues permettant de maintenir la stabilité dans les usines, modèle particulier de lien capitaliste entre les entreprises et leurs banquiers<sup>42</sup>. Dans une économie reposant sur l'innovation, le principal facteur clé de succès est la recherche-développement : or la part du produit intérieur brut consacrée à la R&D est très inférieure en Europe (1,9% du PIB)<sup>43</sup> à ce qu'elle est aux Etats-Unis (2,7% du PIB) ou au Japon (3% du PIB). Sur le plan éducatif, l'Europe n'a pas su fournir une réponse adaptée aux besoins en éducation supérieure : un quart seulement de la population active a achevé un cursus d'études supérieures, contre 37% aux Etats-Unis. Un chiffre est encore plus inquiétant : chaque année, les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur aux Etats-Unis représentent plus du double des dépenses européennes – 3% contre 1,4% du PIB<sup>44</sup>. Afin

<sup>41</sup> Le cas de la construction maritime est exemplaire. Concurrencés par la Corée du Sud, les chantiers navals européens ont failli disparaître. La division internationale du travail s'est finalement opérée entre les chantiers coréens, qui ont conquis les segments du marché les plus intensifs en main-d'œuvre (pétroliers), et les chantiers européens qui dominent les segments où le savoir-faire technologique est prépondérant (paquebots).

<sup>42</sup> Ce modèle a été qualifié de « modèle rhénan » par opposition au modèle anglo-saxon.

<sup>43</sup> Sauf mention contraire, toutes ces données concernent l'Union à Quinze. Le décalage serait plus important encore pour l'Union à Vingt-cinq.

<sup>44</sup> Source : OCDE, *Education at a glance*.

d'encourager l'innovation, les nouveaux entrants sur un marché doivent être favorisés par rapport aux opérateurs installés, dont la taille constitue une barrière à l'entrée ; ce n'est pas suffisamment le cas en Europe. Selon l'OCDE, la croissance de l'emploi dans les "*start-ups*" est beaucoup plus rapide aux Etats-Unis qu'en Europe. 12% des plus grandes entreprises américaines en termes de capitalisation boursière ont été fondées il y a moins de vingt ans, contre 4% en Europe<sup>45</sup>. Enfin, l'innovation nécessite un financement important. Or l'Europe est en retard sur ce point : ses marchés financiers sont trop étroits, le capital-développement y est faiblement implanté.

La construction communautaire elle-même s'est fondée sur cette optique traditionnelle. Le marché unique a été conçu principalement pour favoriser les économies d'échelle, non pour stimuler l'innovation en encourageant les nouvelles entreprises<sup>46</sup>. La politique agricole commune s'articule essentiellement autour des principes de productivisme et de standardisation, et se traduit par la constitution de grandes entreprises. Le droit de la concurrence est tourné vers la gestion des relations entre grandes entreprises et n'est pas destiné à favoriser les nouveaux entrants. Quant aux dépenses liées à l'innovation et à la connaissance, elles atteignent à peine 5% du budget de l'Union. Certes, le programme de Lisbonne a inscrit l'innovation et la croissance au premier rang des préoccupations de l'Union, mais les objectifs qu'il fixe sont, pour l'instant, restés lettre morte (cf. *infra*, 2.4.1).

La seconde raison expliquant le déficit de croissance européen est macroéconomique. On aurait tort d'en sous-estimer l'importance. Après les déséquilibres des années 1970, les Etats-Unis sont parvenus à rétablir la stabilité des prix sans coût apparent en termes de croissance. A l'opposé, l'Europe a mis en œuvre une politique de stabilité macroéconomique qui a pesé sur le rythme de sa croissance.

L'explication est triple. Elle tient d'abord au caractère pro-cyclique des politiques budgétaires menées par les Etats membres : leur capacité de relance en période de ralentissement économique a été amenuisée par la limitation, prévue par le pacte de stabilité, du déficit à 3% du PIB. Il ne s'agissait pas là d'une conséquence mécanique du pacte : ce dernier était fondé sur une hypothèse d'équilibre budgétaire de moyen terme permettant de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en cas de dégradation conjoncturelle. Mais dans les faits, l'équilibre a rarement été atteint, ce qui a entraîné l'érosion des marges budgétaires en phase basse du cycle.

Au-delà des capacités d'intervention budgétaire, il a souvent été affirmé que l'Europe – à tout le moins la zone euro – semblait disposer d'une politique monétaire moins réactive que celle mise en œuvre par la Réserve fédérale américaine. La timidité de cette politique monétaire résulte sans doute de la jeunesse de l'institution qui en a la charge, mais aussi de ses statuts qui lui fixent comme objectif presque exclusif la stabilité des prix.

Mais la cause la plus sérieuse de l'inadéquation de la politique macroéconomique européenne vient de l'absence de "*policy mix*" à l'échelle de l'Union. Il ne reste plus grand-chose de la tentative de coordination des politiques économiques des Etats membres de la zone euro, ce

---

<sup>45</sup> Source : *An agenda for a Growing Europe* (rapport d'un groupe d'experts indépendants créé à l'initiative du Président Prodi et présidé par André Sapir, Bruxelles, juillet 2003).

<sup>46</sup> Cf. notamment le rapport *Le coût de la non-Europe* (groupe d'experts sous la direction de Paolo Cecchini, Commission européenne, 1988) : les gains de croissance pour l'Europe sont évalués exclusivement en termes d'économies d'échelle potentielles, à travers la connexion de marchés nationaux fermés et la suppression des discriminations nationales pesant sur les entreprises européennes.

qui tend à faire disparaître le bénéfice lié à l'existence de la monnaie unique européenne. Cette situation rend de surcroît impossible tout débat ordonné avec la Banque centrale européenne (BCE) : ainsi, les détenteurs du pouvoir macroéconomique en Europe (la BCE pour la politique monétaire et les Etats membres pour la politique budgétaire) ne coordonnent-ils pas leurs efforts. Ce n'est pas le cas, là encore, aux Etats-Unis où le Trésor et la Réserve fédérale déterminent ensemble une stratégie macroéconomique.

### **2.2.2. Face aux mutations sociales, l'Europe peut disparaître faute de réponse aux attentes nouvelles des Européens**

Dans l'Europe de l'après-guerre, les attentes sociales étaient avant tout collectives : améliorer la condition de la classe ouvrière, mieux redistribuer la valeur ajoutée au profit du travail. Aujourd'hui, la société européenne exprime une forte demande de promotion individuelle. Cela s'explique d'abord par une mutation de la hiérarchie des valeurs sociales : montée de l'individualisme, aspiration à la reconnaissance du mérite, besoin accru d'accomplissement personnel. Cela s'explique ensuite par l'évolution du capitalisme « post-fordiste ». Hier, les travailleurs étaient enserrés dans des rapports de classe qui dominaient leurs destins individuels ; aujourd'hui, l'organisation du travail prend des formes infiniment plus diversifiées.

La fin du XX<sup>ème</sup> siècle a été marquée, partout en Europe, par un recul de la généralité et un progrès de la singularité. Le déclin de la logique de classe et l'affaiblissement des statuts collectifs conduisent chaque salarié à assumer plus directement la responsabilité de son parcours professionnel, de sa réussite ou de son échec. Cette puissance accrue du besoin d'émancipation individuelle n'implique en rien un rejet des valeurs collectives : le citoyen européen refuse d'être laissé seul face au marché, mais souhaite que la collectivité lui permette d'exprimer sa différence et ses talents. La massification de la demande sociale cède ainsi le pas à sa particularisation.

Or le modèle de développement européen prend mal en compte cette attente de promotion individuelle. Issu de la social-démocratie, l'Etat-providence procède à une redistribution assez peu différenciée. Il se concentre de surcroît sur la correction *a posteriori* des inégalités produites par le marché : il laisse jouer le marché, constate les inégalités et les différences de parcours qu'il secrète, et les compense après coup en prélevant sur ceux qui ont « gagné » pour donner à ceux qui ont « perdu ». Ce filet de sécurité devenu traditionnel ne suffit plus aux Européens, qui souhaitent que la chance de réussir leur vie professionnelle leur soit donnée dès l'école. A la demande de compensation financière des inégalités s'est ajoutée l'exigence d'une véritable égalité des chances, permettant d'espérer une égalité de destin.

### **2.2.3. Face au défi démographique, l'Europe peut disparaître par vieillissement mal anticipé de sa population**

Le vieillissement démographique n'est pas propre à l'Union européenne : un double mouvement d'allongement de l'espérance de vie et de baisse du taux de fécondité touche toutes les sociétés occidentales. Mais l'Union est, avec le Japon, la zone la plus fortement atteinte par ce processus. Dans certaines régions européennes, la population a cessé de croître, voire décroît. Cette situation se sera étendue à une majorité du territoire de l'Union avant 2015. La jeune génération (0-24 ans) représentait 31% de la population européenne en 1995 :

elle n'en formera plus que 27% en 2015. Le ratio de dépendance<sup>47</sup> dans l'Union à Quinze a déjà commencé à se détériorer, passant de 0,26 à 0,35 entre 1960 et 2000 (contre un ratio stable à 0,25 pour les Etats-Unis). Cette tendance va prendre des proportions exceptionnelles dans les décennies à venir, avec un ratio de dépendance susceptible de s'élever à 0,47 en 2020 et 0,70 en 2050. Quant au quatrième âge (80 ans et plus), il passera de 3,9% de la population en 1995 à 9% en 2015. En conséquence, l'âge moyen européen augmentera fortement sur la période : de 38 ans à 42 ans, et jusqu'à 50 ans dans les régions européennes les plus âgées (centre de la France, Italie du Nord, Allemagne de l'Est)<sup>48</sup>.

Les conséquences du vieillissement sont doubles. Il affaiblit d'abord la croissance économique : la part de la population en âge de travailler diminue et, surtout, le dynamisme de la société fléchit. Il fait ensuite subir à la protection sociale une contrainte en ciseaux : d'un côté, les recettes baissent puisqu'on compte moins d'actifs, et donc de cotisants ; de l'autre, les dépenses augmentent puisqu'il y a plus de retraités et que croît le montant des dépenses de santé liées à l'âge (notamment la grande dépendance)<sup>49</sup>. Mais ces conséquences sont renforcées par la mise en œuvre de politiques inadaptées tel l'encouragement au départ anticipé à la retraite, qui a été utilisé partout dans l'Union pour lutter contre le chômage : c'est pourquoi l'âge moyen effectif de départ à la retraite dans l'Union (58 ans) est nettement inférieur à l'âge légal (60 à 65 ans selon les pays). Globalement, les pays européens ont mal tenu compte du vieillissement démographique dans la définition de leurs politiques publiques.

#### **2.2.4. Face aux bouleversements écologiques, l'Europe peut disparaître par incapacité à prendre la mesure des enjeux**

L'Europe est sans doute le territoire où les questions environnementales sont les mieux prises en compte. Ces efforts portent leurs premiers fruits. Le découplage entre croissance et émissions de CO<sub>2</sub> y a été initié : la croissance européenne a moins d'impact que par le passé sur le réchauffement de la planète. Cela a permis à l'Union européenne d'assumer le *leadership* dans les négociations de Kyoto sur le changement climatique. Mais cette prise en compte demeure très insuffisante par rapport aux enjeux écologiques planétaires. Les conclusions du dernier rapport du programme européen sur le changement climatique sont sans ambiguïté : les mesures prises à ce jour en Europe sont insuffisantes pour atteindre les objectifs de Kyoto en matière de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub><sup>50</sup>.

Les politiques environnementales européennes présentent deux faiblesses. En premier lieu, elles sont ponctuelles : elles s'intéressent à un dérèglement écologique particulier sans l'intégrer dans une vision d'ensemble. Les effets pervers sont dès lors fréquents. Ainsi, lorsqu'ils ont été introduits, les gaz au fréon étaient perçus comme un composé chimique *a priori* idéal : ils n'étaient ni toxiques ni bio-accumulatifs. Mais on découvrit *a posteriori* qu'ils avaient un effet destructeur sur la couche d'ozone, et la communauté internationale dut agir rapidement pour en interdire l'usage. Il existe de nombreux exemples historiques de produits présumés « sans danger » mais qui ont provoqué des dommages écologiques

<sup>47</sup> Nombre de personnes de plus de 60 ans rapporté à la population en âge de travailler (15-60 ans).

<sup>48</sup> Source : United Nations Population Division, 2002.

<sup>49</sup> L'éclatement de la famille et l'affaiblissement corrélatif de la solidarité intergénérationnelle augmentent le poids financier pesant sur la protection sociale.

<sup>50</sup> Plusieurs études scientifiques récentes montrent au demeurant que les objectifs fixés à Kyoto sont sans doute eux-mêmes insuffisants pour juguler le réchauffement climatique.

importants. Ce fut le cas de composés comme les biphényles polychlorés (PCB)<sup>51</sup>, le DDT<sup>52</sup>, le mercure<sup>53</sup>, qui tous provoquent des lésions biologiques comme la baisse de la fertilité chez les mammifères et les oiseaux. D'autres exemples, potentiellement plus graves, sont peut-être à venir : les composés du brome, éléments chimiques hautement toxiques, pourtant largement utilisés dans l'industrie comme produits ignifuges et qui s'accumulent dans le sang ; les phtalates, présents dans les additifs plastiques, suspectés de produire des perturbations des systèmes endocriniens, notamment dans le développement du fœtus humain ; l'utilisation excessive des antibiotiques, surtout lorsqu'ils ne sont pas aisément biodégradables, qui génère le développement de souches microbiennes résistantes ; le cadmium<sup>54</sup>, qui s'accumule dans la nourriture et menace de provoquer des dysfonctionnements rénaux... En l'absence d'une vision globale, basée sur une connaissance des contraintes systémiques qui pèsent sur la biosphère, les politiques suivies courent le risque de provoquer un dérèglement écologique en voulant en résoudre un autre.

La seconde faiblesse des politiques environnementales européennes est leur caractère pour l'essentiel curatif, et non préventif. Or les dégâts écologiques présentent des coûts croissants : il est financièrement de plus en plus difficile d'assumer la remise en état écologique. Surtout, il s'agit là de phénomènes persistants : la remise en l'état est de plus en plus longue. Le risque est alors qu'ils deviennent irréversibles. Les émissions de dioxyde de carbone ont déjà déclenché un réchauffement planétaire : même en cas de réduction drastique des émissions de CO<sub>2</sub>, le changement climatique sera à l'œuvre sur le long terme. L'usage des CFC<sup>55</sup> a certes été fortement réduit, mais leur présence dans l'atmosphère ne déclinera que lentement. Il en va de même des déchets nucléaires, qui restent actifs pendant des millions d'années. Dégâts croissants, persistance, irréversibilité : ces caractéristiques nécessitent une planification préventive *a priori*, et non plus seulement une action de réparation *a posteriori*.

Face aux carences des politiques mises en œuvre, l'environnement continue de se dégrader. Deux dégradations systémiques sont en cours. En premier lieu, la concentration de certains métaux, gaz et composés s'accroît dans la biosphère. Dans un environnement durable, aucune substance ne s'accumule de manière systématique dans la biosphère. Cette accumulation provient de deux sources : d'une part, une importation dans la biosphère par extraction de la croûte terrestre<sup>56</sup> ; d'autre part, la production humaine. L'accroissement systématique de la

---

<sup>51</sup> Les PCB sont des produits chimiques persistants couramment utilisés dans l'industrie en tant qu'isolants ou comme liquide de refroidissement (dans les condensateurs ou les transformateurs à haute tension par exemple). Leur stabilité chimique entraîne une accumulation dans la chaîne alimentaire et *in fine* dans les tissus humains.

<sup>52</sup> Le DDT (dichloro-diphénol-trichloréthane) est un produit chimique utilisé comme insecticide. Il a été largement banni en raison de sa toxicité, mais il reste encore utilisé dans les pays en développement pour combattre les moustiques porteurs de malaria. Il provoque notamment des défaillances dans le système immunitaire.

<sup>53</sup> Le mercure est un métal proche de l'argent (le « vif-argent »), dont la particularité est d'être liquide à température ambiante. Les composés mercuriques sont largement utilisés dans l'industrie, dans les fongicides et bactéricides, les lampes fluorescentes, les thermomètres et baromètres, les amalgames dentaires... Dans les lacs et les rivières, les bactéries transforment les rejets de mercure en un dérivé organique toxique, le méthylmercure. Il s'accumule dans le biote, notamment dans les tissus des poissons et des fruits de mer, et se transmet à l'homme par la chaîne alimentaire.

<sup>54</sup> Le cadmium est un métal argenté relativement rare dans la nature. On le retrouve pourtant dans la vie quotidienne, notamment dans les piles rechargeables des appareils électroniques (piles au nickel-cadmium). Il fuit aussi dans la nature lors de l'extraction des phosphates, utilisés dans l'agriculture comme fertilisants, et auxquels il est lié.

<sup>55</sup> CFC : chloro-fluoro-carbones.

<sup>56</sup> Il n'y a pas d'accumulation interne à la biosphère. Par exemple, le CO<sub>2</sub> produit par la biosphère est intégralement recyclé : il n'y a pas d'accumulation nette. En revanche, le CO<sub>2</sub> issu de la consommation des énergies fossiles extraites du sous-sol est importé dans la biosphère : il y a accumulation.

concentration d'un composé dans la nature, quel qu'il soit, entraîne nécessairement des déséquilibres écologiques – même quand leurs effets ne sont pas encore documentés.

C'est tout particulièrement le cas des substances persistantes qui ne sont pas présentes à l'état naturel dans la biosphère : parce que leur concentration s'accroît, en proportion, beaucoup plus vite, des fuites même mineures dans la nature peuvent entraîner une éco-toxicité. La destruction de la couche d'ozone par les CFC ou la stérilité des otaries et des phoques liée aux PCB constituent des illustrations de ce phénomène. Du fait de l'accroissement de la concentration dans la nature de milliers de composés de ce type, bien d'autres désordres écologiques encore inconnus sont en cours, dont certains exercent des effets directs sur la santé humaine.

Mais c'est aussi le cas des substances déjà présentes dans la biosphère, si les volumes nets importés du sous-sol ou produits par l'activité humaine sont significatifs. Les exemples sont nombreux : on peut citer l'empoisonnement des reins au cadmium, la mort biologique des lacs par les phosphates, la destruction des forêts par les pluies acides... C'est aussi le cas du dioxyde de carbone : son accumulation est telle que, malgré la présence généralisée de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, l'accroissement de sa concentration déclenche le changement climatique de la planète.

On comprend dès lors pourquoi les politiques environnementales menées jusqu'ici sont inefficaces : elles n'assurent aucune maîtrise de cette concentration. Leur objectif est de corriger ponctuellement et *a posteriori* les dégâts écologiques liés à la concentration accrue de tel ou tel composé quand ils apparaissent, non d'empêcher cette concentration. Sous l'impulsion de l'Union européenne, et notamment de l'actuelle Commissaire à l'environnement, Margot Wallström, les états d'esprit commencent à évoluer. Mais c'est à un changement de paradigme qu'il faut s'astreindre.

La seconde dégradation systémique touche les écosystèmes, progressivement détruits sous l'effet de l'intervention humaine. Les attaques sont multiples : réduction des terres arables par la progression de l'urbanisation et de l'asphalte, extinction des nappes phréatiques par irrigations non maîtrisées, déforestation par octroi de zones de coupes trop importantes, destruction des ressources halieutiques par une pêche trop intensive... Du fait de son biais productiviste, la politique agricole commune porte en la matière une responsabilité particulière. Là encore, il ne suffit pas de réparer après coup les dégâts causés : il faut agir en amont pour les prévenir.

Nous sommes ainsi entrés dans une sorte d'entonnoir. La situation écologique se dégrade progressivement. Plus le temps passe, plus certains composés s'accumulent dans la nature, plus les écosystèmes se dégradent. L'efficacité des politiques environnementales s'amenuise avec le temps – un temps qui s'écoule dangereusement et nous rapproche du point de non-retour.

### **2.2.5. Face à la défiance démocratique, l'Europe peut disparaître par rejet de ses citoyens**

La démocratie ne se porte pas très bien en Europe. Les Européens ont le sentiment de ne pas être entendus et de ne pas voir leurs intérêts pris en compte<sup>57</sup>. Une triple évolution en

---

<sup>57</sup> On constate ainsi dans l'*European Value Survey* une érosion du soutien à la démocratie et l'accroissement correspondant des pourcentages d'individus favorables à des gouvernements composés d'experts (44% en

témoigne. D'abord, la croissance du pourcentage des électeurs qui décident de s'abstenir dans les Etats où le vote n'est pas obligatoire. Ensuite, la montée des suffrages qui se portent sur les partis extrémistes et, corrélativement, la diminution de la base électorale des partis dits « de gouvernement ». Enfin, la dégradation de l'image des responsables politiques. Tous les sondages montrent une érosion régulière de la confiance des Européens dans les représentants élus. Ces différents aspects recouvrent un même sentiment : les Européens doutent que l'action politique serve à quelque chose. Ils ont le sentiment que les décisions qui les concernent sont prises ailleurs : par les grandes entreprises, par la « bureaucratie bruxelloise », ou même par Washington.

Pourquoi une telle crise de la démocratie ? Elle découle d'abord de la crise du modèle de société européen. Les citoyens ont le sentiment d'une insécurité globale grandissante (physique, économique, sociale, environnementale, internationale), les inégalités sociales s'accroissent pour la première fois depuis 1945, la prospérité s'évanouit. Les démocraties ne produisent plus les résultats attendus, elles sont inefficaces, elles déçoivent. Cet échec politique nourrit la désillusion démocratique.

Une fraction de l'électorat ne se sent par ailleurs pas représentée. Les citoyens les plus défavorisés, ceux qui vivent dans des banlieues dégradées, qui connaissent la pauvreté ou l'exclusion, votent de moins en moins. Aristote écrivait dans sa *Politique* : « *En démocratie, les pauvres sont souverains parce qu'ils représentent le plus grand nombre et parce que la loi exprime la volonté de la majorité* ». Dans l'Europe d'aujourd'hui, les pauvres ne sont pas souverains. Ils ne sont pas souverains, notamment, parce qu'ils ne sont pas majoritaires : nos Etats-providence sont dominés par une large classe moyenne dont les intérêts divergent souvent de ceux des plus pauvres. Et ils ne sont pas souverains parce que des fractures multiples et croissantes – territoriales, ethniques, religieuses – les mettent en marge de la collectivité, les excluant du « vivre ensemble ». C'est une démocratie censitaire qui se met lentement et subrepticement en place. Avec le plus terrible des cens – un cens volontaire.

La crise démocratique s'explique également par l'évolution de la demande politique. Une partie des citoyens – les plus intégrés, les plus éduqués – ne se satisfait plus de la démocratie représentative classique. La démocratie représentative repose sur l'organisation, à intervalles réguliers, de scrutins permettant aux citoyens de désigner leurs représentants. Ce système est de plus en plus considéré comme un mode d'expression politique assez fruste : le « mandat » donné est global et diffus ; l'acte de voter est l'expression d'une volonté politique ponctuelle, qui est aussi un renoncement à l'exercice de cette même volonté politique pendant la durée du mandat, jusqu'au scrutin suivant où l'élu sortant viendra rendre des comptes. Certains citoyens aspirent à une expression politique plus élaborée, à la fois plus précise – sur des sujets donnés - et plus continue – dans la durée. *Mutatis mutandis*, on assiste dans le champ politique aux mêmes transformations que dans le champ économique et social : la demande politique n'est plus collective mais individuelle, elle n'est plus générale mais centrée sur les intérêts particuliers de chaque électeur, elle n'est plus passive mais active car liée à une logique d'émancipation personnelle. Ici encore, la massification de la demande (politique) cède le pas à sa particularisation. Cette évolution invite à des formes démocratiques nouvelles, relevant de la démocratie participative (le plus souvent au niveau local :

---

moyenne). Cette tendance à la constitution d'autorités composées d'experts se retrouve tant au niveau national, par le développement d'autorités indépendantes du pouvoir politique (pour l'audiovisuel, les télécommunications, le rail, la santé...) qu'au niveau européen, où elle a été renforcée par le poids pris par la Banque centrale européenne.

concertations publiques, comités de quartier, vie associative...) ou de la démocratie directe (référendum par exemple).

La crise démocratique s'explique enfin par la dégradation d'un espace public dominé par les médias télévisuels. Ces médias ont, dans une logique de maximisation de leur audience, largement délaissé l'information au profit du divertissement et de l'émotionnel. Cette évolution est à l'origine de distorsions importantes dans la façon dont une partie des citoyens perçoit la réalité. De surcroît, l'expression de la pluralité des opinions décline de manière inquiétante dans les médias européens. Les monopoles – ou quasi monopoles - médiatiques apparus en Europe influent sur la vie démocratique de diverses manières. Ils peuvent menacer le pluralisme politique lorsqu'ils sont entre les mains d'une force politique et tendent à réduire le droit d'expression de l'opposition : c'est le cas aujourd'hui en Italie. Ils peuvent s'ériger eux-mêmes en acteur politique en pesant sur le débat public : c'est le cas au Royaume-Uni avec la prise de position d'un certain nombre de médias sur la question de l'euro. Ils peuvent enfin paralyser les politiques publiques qui menaceraient les intérêts économiques de leurs actionnaires : c'est le cas dans de nombreux pays de l'Union. Aussi les autorités publiques ne peuvent-elles plus se contenter de constater les effets nocifs de la dégradation du champ médiatique : restaurer et garantir le pluralisme des médias en Europe est une nécessité urgente.

\*

\* \*

Jusqu'à maintenant et dans la plupart des domaines – économique, social, environnemental et même politique -, l'Europe s'est ainsi contentée de tenter de pallier les effets négatifs des évolutions constatées. C'est vrai des politiques économiques qui anticipent peu et attendent beaucoup de stabilisateurs automatiques n'intervenant, par définition, qu'*a posteriori*. C'est vrai aussi des politiques sociales et de la lutte contre les inégalités qui, la plupart du temps, se bornent à corriger après coup les tensions créées par le marché au moyen d'une redistribution massive. C'est vrai également des politiques environnementales qui essaient de réparer les dégradations écologiques, mais demeurent dépourvues de la vision préventive qui permettrait de les éviter. C'est vrai enfin de la crise démocratique, face à laquelle les acteurs politiques essaient vainement de colmater les brèches de la démocratie représentative, mais se montrent incapables de définir les conditions d'une refondation de la démocratie en Europe.

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

Déjà affaibli de l'intérieur, le modèle de société européen doit faire face à une nouvelle donne internationale caractérisée par la mondialisation des économies et par une montée des périls que symbolisent les attentats du 11 septembre 2001.

#### **2.3.1. Face à la mondialisation, l'Europe peut disparaître par dilution**

##### ***La mondialisation contre l'Europe***

La mondialisation pose le problème de la régulation des flux économiques et financiers par des instances politiques exerçant, pour l'essentiel, leur autorité à l'échelle du territoire étatique. Cette question se pose de façon particulièrement aiguë pour l'Union qui, à l'opposé de pays-continentaux tels les Etats-Unis, la Chine, l'Inde ou la Russie, est fragmentée en Etats

occupant des zones géographiques restreintes. L'économie européenne est fragilisée : les capitaux, les usines, les sièges sociaux mettent en concurrence les territoires et se délocalisent pour échapper aux régulations nationales.

La mondialisation ébranle également le pilier social du projet européen. En accroissant les inégalités produites par le marché, elle remet en cause les efforts faits en faveur de la justice sociale. Elle pèse sur les revenus et les emplois des salariés peu qualifiés des pays occidentaux, salariés qui sont mis en concurrence avec les travailleurs faiblement rémunérés des pays en développement : les vagues de délocalisation et la rapide désindustrialisation de l'Union – au moins en ce qui concerne les industries de main-d'œuvre - en sont les douloureux témoignages. A l'opposé, la mondialisation valorise un nouveau groupe de cadres internationaux dont la fonction est précisément d'organiser le nomadisme de l'entreprise et qui bénéficient d'une « actionnarisation » progressive (attribution de primes, de “*stock-options*”, de “*bonus packages*”...).

Inégalités salariales, mais aussi inégalités de carrière : la mondialisation des économies et la nomadisation croissante du capital ont accentué la divergence des trajectoires professionnelles. Sous leur effet, les ruptures de carrière se sont multipliées : les carrières à vie dans une entreprise étaient la règle, elles seront désormais l'exception. Les salariés sont ainsi confrontés à des changements récurrents dans leur vie professionnelle. Changements non seulement d'entreprise, mais également de métier : aucun salarié ne peut être assuré que son entreprise sera encore là dans dix ans, ni même que son métier y sera encore exercé.

Face à cette nouvelle situation, les travailleurs sont inégaux. Pour retrouver un emploi lors de ces ruptures professionnelles, les facteurs clés de succès sont le diplôme et le réseau social : ils sont l'apanage des cadres et des ingénieurs. Pour eux, ces ruptures sont l'occasion de sauts qualitatifs dans leur carrière : c'est en changeant d'entreprise qu'ils accèdent à de nouvelles responsabilités, renégocient leurs salaires, obtiennent des formations qualifiantes. La progression de carrière des ouvriers comme des salariés peu ou pas qualifiés était, quant à elle, assurée au sein de l'entreprise : c'est dans leur pratique professionnelle qu'ils pouvaient démontrer leur savoir-faire et leurs talents. Les ruptures de carrière brisent ce modèle de promotion. Le savoir-faire démontré dans une entreprise n'est pas toujours valorisable dans une autre : il faut refaire ses preuves, repartir de zéro<sup>58</sup>. Le tissu social créé dans l'entreprise, le soutien syndical, les bénéfices liés au rapport de force collectif sont perdus : le salarié se retrouve seul pour chercher un nouvel emploi. Dès lors, ces ruptures provoquent, au mieux, la stagnation professionnelle ; au pire, quand disparaît un métier dans un bassin d'emploi, elles précipitent leurs victimes dans le chômage de longue durée et la déqualification. Elles sont au cœur d'une nouvelle insécurité sociale, profondément ressentie par les citoyens européens.

Face à l'augmentation des inégalités de marché, l'Etat-providence est plus fortement sollicité. Or ses marges de manœuvre se réduisent. Les évolutions démographiques, on l'a vu, lui sont très défavorables. Et non contente d'accroître les inégalités produites par le marché, la mondialisation limite également les effets de la redistribution qui tente de les corriger : en cas de pression fiscale trop importante, la valeur ajoutée peut s'évader du territoire national et échapper ainsi à la redistribution étatique. Cette tension entre croissance et redistribution mine l'Etat-providence : elles étaient les moteurs du modèle européen, elles apparaissent

---

<sup>58</sup> Suivant la distinction introduite par Gary Becker : le « capital général », transférable dans n'importe quelle entreprise (typiquement, le diplôme) ; et le « capital spécifique », valorisable uniquement dans l'entreprise où il a été acquis (la qualification sur une machine donnée).

aujourd'hui incompatibles. La rénovation du modèle européen passe en priorité par la reconstitution du cercle vertueux entre économie et justice sociale.

La mondialisation pèse de la même manière sur le pilier environnemental du projet européen. Si les contraintes environnementales sont trop lourdes, l'activité économique se délocalise et l'économie faiblit. Là aussi, l'enjeu est de reconstituer le cercle vertueux entre croissance et régulations environnementales. La mondialisation pèse enfin sur l'identité culturelle européenne. Alors que la culture européenne contemporaine, « hors marché », peine à se diffuser, la culture populaire américaine, portée par la mondialisation économique, s'impose partout en Europe. L'industrie cinématographique américaine détient plus de 50% de parts de marché dans tous les pays européens, et jusqu'à près de 90% aux Pays-Bas. Cette situation se retrouve en matière de production télévisuelle et, dans une moindre mesure, dans l'édition de livres. Une telle domination culturelle ne peut qu'altérer profondément le modèle européen. La mondialisation pèse enfin sur les valeurs mêmes du modèle européen. L'accroissement des flux migratoires entraîne des phénomènes de rejet qui pèsent sur ses principes d'ouverture et de tolérance. L'Etat de droit est lui aussi fragilisé : les criminels peuvent franchir librement les frontières internes à l'espace Schengen, contrairement aux policiers et aux juges qui doivent encore déposer un mandat d'arrêt international, demander l'extradition d'un suspect, solliciter l'*exequatur* d'une décision de justice...

### ***Une réponse incompatible avec le modèle européen : la concurrence fiscale et sociale***

Face à l'ensemble de ces défis, l'Europe est mieux à même de réagir que ne le sont chacun des Etats membres pris séparément. Les pays européens ont pourtant préféré réagir de manière dispersée, en entrant en compétition. Compétition pour repousser les flux migratoires vers les autres Etats membres : là résidait l'enjeu de la querelle de Sangatte entre le Royaume-Uni et la France. Compétition pour attirer les flux économiques sur le territoire national, qui se traduit par une course au « moins disant » fiscal et social. La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés relève de cette tactique : il est tombé de 50% à 33% en France en l'espace de dix ans, il n'est plus que de 25% en Allemagne et 10% en Irlande, il est nul en Estonie... Cette course folle érode les bases sur lesquelles repose le financement de la protection sociale et des politiques environnementales ; menée à son terme, elle conduira les pays européens à renoncer à leur modèle de justice en faveur d'un modèle plus libéral.

La compétition pour l'attractivité du territoire national a pris une tournure encore plus alarmante avec l'organisation au sein des pays européens de « paradis fiscaux » pour multinationales. Afin d'attirer les sièges sociaux et les directions financières des grands groupes internationaux, certains Etats membres ont développé à leur intention des régimes fiscaux dérogeant à la fiscalité nationale et offrant des conditions plus avantageuses. C'est le cas du régime IFSC<sup>59</sup> en Irlande, des «*holdings*» financières aux Pays-Bas, des centres de coordination belges, des quartiers généraux français... Soixante-six « régimes fiscaux déloyaux » ont ainsi été identifiés par la Commission. Ce phénomène exclusivement européen provoque des délocalisations et des détournements d'investissement au sein même de l'Union à Quinze ; il est beaucoup plus significatif que celui des délocalisations vers le Sud – et beaucoup moins légitime. Valables pour le seul « passager clandestin », ces régimes provoquent une diminution de la ressource fiscale sans procurer d'avantage comparatif à l'Etat qui les met en œuvre puisque tous les pays membres font de même. On retrouve ici

---

<sup>59</sup> IFSC : *International Financial Services Center* (régime des « docks de Dublin »).

quelque chose d'analogue aux « dévaluations compétitives » des années 1930 qui ont tant nui aux pays concernés.

### **2.3.2. Face à la nouvelle donne stratégique de l'après-11 septembre, l'Europe peut disparaître par impuissance**

Le « renversement du monde » né des attentats du 11 septembre 2001 a relativisé la vision « kantienne » des Européens : adaptée aux relations intra-européennes, elle ne le serait pas à l'échelle d'une communauté internationale qui reste à inventer. La persistance de régimes non démocratiques dans le monde en développement, les violations fondamentales du droit international par des groupes terroristes, la logique de puissance défendue par certains des principaux acteurs de la scène internationale avec plus d'âpreté encore depuis la tragédie du 11 septembre, rendent la voix de l'Europe difficilement audible lorsqu'elle s'élève pour défendre un multilatéralisme menacé.

Les fondements mêmes de la vision « kantienne » des relations internationales font par ailleurs l'objet d'une contestation renouvelée. Reformulant la théorie réaliste des relations internationales<sup>60</sup> à la lumière de l'après-11 septembre, Robert Kagan défend ainsi l'idée selon laquelle la promotion d'une approche des relations interétatiques fondée sur le droit ne serait que le succédané d'une stratégie de puissance<sup>61</sup> - une stratégie « du faible au fort ». Sortie diminuée des deux guerres mondiales, l'Europe ne se serait jamais remise de son « déficit de puissance » vis-à-vis des Etats-Unis. Aussi mettrait-elle en œuvre les stratégies de la faiblesse : elle tenterait de s'appuyer sur le droit international pour limiter l'unilatéralisme d'une puissance américaine hégémonique – stratégie comparable à celle des Etats-Unis qui critiquèrent au XVIII<sup>ème</sup> siècle et au début du XIX<sup>ème</sup> la politique de puissance des empires européens. A l'appui de sa thèse, Kagan note que les puissances européennes ont cru historiquement en la *Machtpolitik*, ce qu'illustrent les politiques qu'elles menèrent durant trois cents ans.

Ainsi, c'est parce qu'elle serait incapable de se doter d'une politique de défense commune et d'une capacité militaire appropriée que l'Union pourrait échouer en n'étant sur la scène internationale qu'un acteur dominé. A l'inverse, si elle était soutenue par l'expression de la puissance, la vision des relations interétatiques dont elle est porteuse n'apparaîtrait plus comme la simple traduction d'une stratégie du faible au fort et gagnerait de ce fait en crédibilité. C'est le paradoxe de l'Union : elle a besoin de la puissance si elle veut imposer le droit.

### **2.4. Le modèle de société européen n'est pas incarné par l'Union européenne**

Miné de l'intérieur, menacé de l'extérieur, le modèle de société européen peine à réagir et à se renouveler. S'il se défend mal, c'est qu'il n'est pas suffisamment incarné : née d'une construction communautaire largement cantonnée à l'économie, l'Union européenne ne dispose pas de l'éventail de compétences nécessaire pour porter ce modèle. Or l'acquisition

---

<sup>60</sup> La théorie réaliste des relations internationales explique la structuration de la société internationale par les rapports de force existant entre les Etats. Leur analyse s'inspire de la philosophie de Machiavel et, surtout, du *Léviathan* de Hobbes (1651) ; elle a été théorisée par Hegel (*Principes de la philosophie du droit*, 1821), Hans Morgenthau (*Politics among nations*, 1948) et Raymond Aron (*Paix et guerre entre les nations*, 1962). Dans cette vision, qui s'oppose à la théorie libérale des relations internationales, l'usage de la force entre nations est admis et le droit ne joue qu'un rôle résiduel.

<sup>61</sup> Robert Kagan, "Power and Weakness", in *Policy Review*, n°113, juin-juillet 2002.

de compétences nouvelles par l'Union se heurterait aux réticences des gouvernements et des opinions publiques, lesquelles dénoncent son déficit démocratique.

#### **2.4.1. L'Union n'est pas dotée des compétences politiques lui permettant d'incarner le modèle européen**

Issue de la Communauté *économique* européenne, l'Union est dotée de compétences sectorielles qui se limitent pour l'essentiel à l'économie : il y a une Europe économique, il n'y a pas d'Europe politique dotée de compétences suffisamment larges pour porter le modèle européen.

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. Des procédures ont été mises en place au sein de l'Union : Agenda social, stratégie de développement durable, création des piliers institutionnels « justice affaires intérieures » et « politique extérieure de sécurité et de défense ». Mais ces procédures ne relèvent pas des compétences communautaires<sup>62</sup> : la Commission ne dispose en la matière que d'un rôle exécutif mineur, et les décisions sont prises à l'unanimité des Etats membres. Elles correspondent donc à des coopérations intergouvernementales, et les champs sur lesquels elles s'étendent demeurent entre les mains des Etats. C'est pourquoi l'apport de l'Union en ces domaines reste limité. L'opinion publique a reproché à l'Union son inaction dans le conflit qui a déchiré l'ex-Yougoslavie, laquelle relevait de sa sphère d'influence géographique : mais comment aurait-elle pu agir en l'absence d'une Europe de la défense capable de projeter des forces sur un théâtre d'opération ? De façon comparable, une partie de l'opinion fustige la pauvreté de l'Europe sociale : mais comment aurait-elle pu se développer alors que les compétences sociales demeurent nationales ?<sup>63</sup>

Même en matière économique, les nouveaux objectifs confiés à l'Union n'ont pas été assortis des instruments juridiques et financiers nécessaires. L'euro était destiné à constituer une zone économique unifiée, susceptible d'engendrer un surcroît de croissance collective. Mais les bénéfices de la monnaie unique se font encore attendre, car le pilotage économique et budgétaire de la zone euro n'est pas assuré. La « stratégie de Lisbonne » connaît des aléas similaires. Lors du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement ont arrêté une stratégie pour faciliter la transition de l'Europe vers « l'économie de la connaissance » et faire de son territoire la zone économique la plus compétitive du monde d'ici 2010. Or la stratégie de Lisbonne est demeurée lettre morte, faute de réels instruments juridiques et financiers permettant de la mettre en œuvre. Alors que le succès du marché unique est dû à l'utilisation d'instruments efficaces – la « méthode communautaire » et la législation européenne –, la concrétisation des nouveaux objectifs économiques de l'Union ne repose généralement que sur une coordination intergouvernementale très lâche, intitulée « méthode ouverte de coordination » (MOC)<sup>64</sup>, qui débouche sur des accords politiques peu contraignants. Cette méthode a largement dérivé vers un exercice bureaucratique marqué par la multiplication de procédures administratives lourdes

<sup>62</sup> Au sens de la « méthode communautaire », qui confie à la Commission le pouvoir exécutif dans un cadre supranational.

<sup>63</sup> C'est déjà un accomplissement remarquable, dans un cadre intergouvernemental, que de compter plus de 400 directives sociales dont celles sur l'égalité hommes-femmes, le travail de nuit, la durée de travail hebdomadaire, la consultation des travailleurs dans l'entreprise, le « tarif social » (droit d'accès des foyers à faibles revenus) dans les services publics de l'électricité et des télécommunications, etc.

<sup>64</sup> La MOC repose sur trois éléments : la définition de lignes directrices communes ; l'élaboration de plans d'action nationaux pour les mettre en œuvre ; le suivi et la diffusion des meilleures pratiques.

et l'absence de prise véritable sur le réel : relèvent de cette logique le « processus de Luxembourg » pour la coordination des politiques de l'emploi, le « processus de Cardiff » pour la réforme structurelle, le « processus de Cologne » pour la stratégie économique, la stratégie de Lisbonne pour l'innovation.

#### **2.4.2. L'Union ne pourra incarner le modèle européen que lorsqu'elle aura conquis une légitimité démocratique aux yeux des Européens**

L'octroi de nouvelles compétences politiques dans le cadre de la « méthode communautaire » serait ainsi nécessaire pour permettre à l'Union d'incarner le modèle européen. Mais le transfert de telles compétences est aujourd'hui difficilement envisageable, parce que les opinions publiques jugent la responsabilité et la légitimité politiques de l'Union insuffisantes. Cette défiance se traduit à la fois par l'absence d'un véritable exécutif politique de l'Union et, plus largement, par le caractère inachevé de la démocratie européenne. Elle a une conséquence : la crise de la vocation communautaire.

#### *L'Europe politique face à l'absence d'orientation politique de l'exécutif européen*

Au sein du triangle qui compose le système institutionnel européen – Commission, Conseil, Parlement –, c'est la Commission qui détient, pour l'essentiel, le pouvoir exécutif<sup>65</sup>. Mais elle ne possède pas tous les attributs d'un gouvernement politique. Certes, le président de la Commission est souvent une personnalité politique de premier plan : Jacques Delors dans les années 1980, Romano Prodi aujourd'hui. Les Commissaires sont de plus en plus fréquemment des hommes politiques et d'anciens ministres de leur pays. La nomination du président de la Commission est désormais approuvée par un vote du Parlement européen ; la formation de la Commission donne lieu à une motion de confiance ; la responsabilité politique de la Commission peut être engagée devant le Parlement<sup>66</sup>.

Mais comme son nom l'indique, la Commission n'est pas un gouvernement. Elle n'est ni de droite ni de gauche, elle ne défend pas un programme politique. Elle se veut au contraire un « tiers neutre de confiance ». La procédure de nomination du président de la Commission reflète cette vocation : au lieu d'être issu de la majorité politique parlementaire, comme le serait un chef de gouvernement, le président de la Commission est nommé par consensus des chefs d'Etat et de gouvernement, tous courants politiques confondus ; il n'est donc pas porteur d'une orientation politique. De même, les Commissaires ne forment pas un gouvernement : nommés eux aussi par les gouvernements nationaux, ils sont d'orientations politiques différentes et disposent de fait d'une relative autonomie par rapport aux autres Commissaires et au Président, en dépit du principe de collégialité ; ils ne sont pas responsables politiquement à titre individuel, mais sont au contraire inamovibles pendant la durée de leur mandat (cinq ans).

Dès lors, la perception de la responsabilité politique de la Commission par les citoyens est limitée. Les électeurs peuvent mandater les parlementaires européens pour lesquels ils votent

<sup>65</sup> Ce pouvoir est matérialisé par le monopole de l'initiative normative dans les domaines communautaires : tout texte européen doit faire l'objet d'une proposition de la Commission. Il est renforcé par une seconde prérogative, le droit de retrait : une proposition peut être retirée à tout moment par la Commission, notamment lorsque les amendements apportés par le Parlement ou le Conseil - y compris à l'unanimité des Etats membres - ne lui conviennent pas.

<sup>66</sup> Elle a entraîné la démission de la Commission Santer. Il faut toutefois noter que ce n'était pas ses orientations politiques qui étaient en cause, mais des soupçons de corruption.

afin de défendre une ligne politique ; ils peuvent choisir leurs gouvernements nationaux, qui les représentent au Conseil, sur une base analogue – la Commission demeure, en droit, indépendante en tant que garante de l'intérêt général européen<sup>67</sup>.

La Commission n'est au demeurant pas la seule détentrice du pouvoir exécutif au sein de l'Union. Le Conseil, qui réunit les représentants des gouvernements des Etats membres, participe également à l'exercice du pouvoir exécutif. Le Conseil a en effet une compétence hybride. Il dispose d'une fonction législative : les ministres des Etats membres, réunis en formation *ad hoc*<sup>68</sup>, votent, avec le Parlement européen, sur les propositions de texte de la Commission. Mais il exerce aussi une fonction exécutive : le Conseil participe au travail d'élaboration de la Commission<sup>69</sup>. Enfin et surtout, les Européens ont créé puis institutionnalisé le Conseil européen qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres. Ce Conseil européen se tient désormais très régulièrement, tous les trimestres au minimum. Il est devenu l'instance suprême de décision politique de l'Union. Mais, par construction, il ne peut pas gérer les affaires exécutives courantes : ne se saisissant que des sujets les plus importants, il est avant tout une instance d'orientation générale. Il ne suffit donc pas à assurer la politisation de l'exécutif européen.

Ainsi, en dépit de réels progrès, la réalité institutionnelle demeure : le « gouvernement » de l'Union est réparti entre plusieurs instances et l'Union européenne est dépourvue d'un véritable exécutif politiquement responsable. Cette situation n'est pas soutenable, et l'urgence est d'autant plus grande que l'élargissement diminue mécaniquement la capacité décisionnelle du système.

### ***L'Europe politique face à l'insuffisante légitimité démocratique européenne***

Au-delà de la responsabilité politique, l'organisation de l'Union présente une seconde faiblesse, qui tient à l'insuffisante légitimité des institutions communautaires auprès des citoyens européens. Il ne suffit pas en effet de transformer l'exécutif européen en un exécutif politique : encore faut-il qu'il ait une légitimité démocratique.

Certaines institutions européennes, comme le Conseil ou le Parlement européen, sont d'ores et déjà politiquement responsables<sup>70</sup>. La Commission pourra l'être en se rapprochant d'un gouvernement politique de l'Union. Mais aucune de ces institutions ne dispose d'une légitimité démocratique reconnue par les citoyens européens : ils ont le sentiment de n'y être ni représentés, ni entendus. En cela, les institutions européennes subissent une crise de défiance similaire à celle que traversent les démocraties nationales. Mais cette crise de défiance est renforcée par trois caractéristiques propres à l'Union européenne.

<sup>67</sup> Il est intéressant de constater que la notion de neutralité au regard des intérêts nationaux s'est progressivement confondue avec la neutralité politique : la Commission était garante de l'intérêt général communautaire face aux intérêts nationaux ; elle tend à se considérer comme garante de cet intérêt général contre les logiques politiques. Au nom de l'intérêt européen, il fallait initialement surmonter les querelles politiques nationales parce qu'elles étaient nationales ; il faut aujourd'hui les surmonter parce qu'elles sont politiques. C'est pour cette raison que, dans son ensemble, la Commission européenne ne souhaite pas se politiser. Cette conception de la politique comme contraire à l'intérêt général constitue une autre manière de poser le même problème.

<sup>68</sup> Le Conseil « Affaires Générales » (CAG) réunit les ministres des affaires étrangères, le Conseil économique et financier (Ecofin) réunit les ministres des finances, etc.

<sup>69</sup> Par l'intermédiaire des nombreux comités d'experts nationaux qui dépendent de lui.

<sup>70</sup> Le Parlement européen est politiquement responsable, puisque ses membres sont élus par les citoyens européens au suffrage universel direct. Le Conseil est également une institution politique, puisqu'il réunit les gouvernements nationaux.

D'une part, la représentation politique de certaines institutions européennes a un caractère indirect : la distance « électorale » entre les citoyens et leurs représentants au Conseil est grande – ils élisent leur Parlement national, qui désigne un chef du gouvernement dont les membres font partie du Conseil des ministres européen. Les centres de décision de l'Union souffrent aussi de leur éloignement physique : Bruxelles apparaît bien lointaine. Cette distance est accentuée par l'absence de représentation locale des administrations européennes : ce sont les Etats membres qui mettent en œuvre les politiques communautaires.

D'autre part, l'Union ne dispose pas d'un « théâtre » politique où puissent s'exprimer des orientations politiques contradictoires : elle n'est pas le lieu d'un débat politique reflétant les préoccupations des citoyens européens. La Commission, au nom de sa neutralité politique, se refuse à conduire ce débat. Au sein du Conseil et du Conseil européen, ce sont les intérêts nationaux, et non européens, qui s'expriment. Longtemps animé par les heurts des intérêts nationaux, le Parlement européen ne joue pas encore un rôle de caisse de résonance des débats européens comparable à celui que tiennent, à leur échelle, les parlements des Etats. Et lorsque des débats politiques apparaissent, il est rare que les médias les véhiculent auprès des citoyens. En bref, il n'y a pas au sein de l'Union d'espace public autorisant une réelle vie politique.

Enfin, et plus fondamentalement encore, l'Union souffre d'une absence de sentiment d'appartenance : à quoi servent des institutions européennes, fussent-elles politiques, si manque la perception d'une communauté de valeurs européenne ? Les Européens sont mal à l'aise avec la république européenne parce qu'ils ne voient pas la nation européenne. Cette absence de sentiment d'appartenance ne saurait surprendre : la question de son existence a été jusqu'ici taboue, celle de la finalité de l'Union ayant été esquivée, par nécessité pragmatique, pour permettre une construction communautaire progressive et concrète.

Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, que les peuples européens refusent que des décisions dont l'influence sur leur vie quotidienne est de plus en plus perceptible soient prises ou entérinées par des structures jugées dépourvues d'une légitimité démocratique suffisante. La Table ronde considère que la construction européenne ne peut plus se poursuivre dans ce climat d'assentiment mitigé. La revendication démocratique est un des fondements de l'identité européenne et la persistance d'une contradiction, appelée à devenir éclatante dans la perspective de l'attribution de compétences politiques larges à l'Union, entre un modèle issu d'un idéal démocratique et une pratique ressentie comme exagérément technocratique, jette sur l'avenir un voile d'ombre.

### ***L'Europe politique face à la crise de la vocation communautaire***

Responsabilité politique limitée, légitimité démocratique insuffisante : la perception du fameux « déficit démocratique » de l'Union a nourri les oppositions qui lui contestent toute vocation à engendrer une Europe politique.

La contestation vient d'abord du souverainisme. Les souverainistes ne voient d'autre communauté de valeurs que la nation : ils rejettent l'Union politique parce qu'ils ne croient ni à l'existence d'un peuple européen, ni à celle d'un modèle de société européen. Autant ils pouvaient accepter les transferts de compétences sectorielles propres aux Communautés européennes, autant ils rejettent l'Union politique supranationale. Ont ainsi progressivement réapparu des débats aussi passionnés que ceux qui, après la Seconde guerre mondiale, ont

entouré la négociation de la Communauté européenne de défense. Mais les souverainistes ont, aujourd'hui, moins de chances de l'emporter qu'alors : cinquante années d'application de la « méthode Monnet » ont fait progresser la construction communautaire, mis en évidence ses bienfaits, donné aux Européens l'habitude de vivre ensemble. Cette querelle est néanmoins saine, et elle structurera la vie européenne des prochaines décennies comme ce fut le cas, *mutatis mutandis*, aux Etats-Unis à partir de 1786, quand la question fédérale divisa l'échiquier politique américain en deux camps : les « démocrates », fédéralistes, qui soutenaient l'existence d'un *demos* américain, d'une nation américaine ; et les « Républicains », confédéralistes, partisans d'un pouvoir central faible.

La deuxième contestation est exprimée par les tenants du libéralisme économique : ils reconnaissent l'existence d'un modèle européen mais nient son intérêt comme sa viabilité ; ils rejettent l'Union politique parce qu'ils ne croient pas en la pérennité du modèle européen. Ce modèle leur apparaît comme un héritage du passé inadapté aux mutations économiques contemporaines – un modèle à croissance lente, chômage élevé et bureaucratie pléthorique. Pour survivre, l'Union devrait selon eux renoncer à sa spécificité et adopter la « démocratie de marché » conçue et développée aux Etats-Unis, puis rendue universelle par le mouvement de mondialisation des économies. L'Union devrait dès lors conserver son équilibre institutionnel actuel – un espace de droit chapeautant un marché unifié – sans aller plus loin dans la voie de l'approfondissement.

La troisième contestation vient, en sens inverse, d'une partie de la gauche qui voit dans l'Union le bras armé d'une idéologie « ultra-libérale ». Aussi s'oppose-t-elle à l'approfondissement de cette Union au nom de la sauvegarde du modèle européen. Selon cette thèse, le développement quasi-exclusif de l'Union dans le domaine économique, l'accent mis avec le marché unique sur la libéralisation des marchés plutôt que sur des politiques économiques volontaristes, seraient susceptibles de porter atteinte à l'existence même du modèle de développement européen. C'est le sens de la dénonciation de la trop grande intrusion du droit de la concurrence dans l'organisation des services publics, des risques de la déréglementation des monopoles naturels nationaux, ou des conséquences de la compétition fiscale entre Etats sur la capacité à financer la protection sociale. A en croire ces critiques, l'Union européenne serait devenue, sous l'effet d'une dérive « ultra-libérale », un danger pour le modèle européen : elle serait porteuse de tous les méfaits de la mondialisation.

L'Europe politique est ainsi placée sous les feux de critiques croisées mais de natures diverses. La critique souverainiste est radicale : elle ne veut pas de l'Union politique parce qu'elle rejette l'existence du modèle européen. La critique libérale ne veut pas de l'Union politique parce qu'elle ne croit pas à l'avenir du modèle européen. La critique de gauche n'en veut pas plus parce qu'elle la voit, en son état actuel, comme une menace pour le modèle européen. Ainsi, pour des raisons différentes, l'Union européenne n'aurait pas vocation à porter le modèle de société européen.

La Table ronde estime que si l'Union veut devenir politique, elle devra répondre à ces critiques. Répondre à la critique souverainiste, en rendant visible la réalité du modèle européen. Répondre à la critique libérale, en expliquant que les Européens sont fiers de leur modèle et que ses difficultés actuelles, pour sérieuses qu'elles soient, peuvent être surmontées. Répondre à la critique de gauche, en démontrant que c'est grâce à l'avènement d'une l'Europe politique que l'Union trouvera un nouvel équilibre et qu'elle pourra devenir l'incarnation du modèle européen.

\* \*  
\*

Les Européens ont un modèle de société, mais ce modèle est menacé. Or il se défend mal car il n'est pas incarné de manière satisfaisante. Dès lors, le modèle européen est aujourd'hui porté, pour l'essentiel, par les seuls Etats membres, qui répondent de manière désordonnée aux menaces communes et qui, bien souvent, ne disposent pas de la taille nécessaire pour faire face aux enjeux en cause.

Le modèle européen est attaqué et n'est pas en mesure de se défendre de façon appropriée : Européens, votre Europe peut mourir. Si vous voulez la sauvegarder, lui donner un dynamisme nouveau et la promouvoir sur la scène internationale, vous devez construire ensemble l'Europe politique.



## TROISIEME PARTIE

---

### **Un nouveau « mythe » pour l'Union européenne : construire l'Europe politique**

La question de la finalité de la construction européenne est à nouveau posée, comme elle l'était après la Seconde guerre mondiale lors de la Convention de La Haye ou du projet de Communauté européenne de défense. L'enjeu est clair : l'Union doit-elle progresser en direction d'une Europe politique d'essence fédérale ? Ou bien doit-elle demeurer un espace de droit où se gèrent les intérêts – principalement économiques – de nations interdépendantes ? Les travaux de la Table ronde conduisent à rejeter cette seconde voie.

Après cinquante années d'avancées concrètes, entamer une seconde phase de la construction européenne est désormais légitime. Il y a aujourd'hui en Europe une identité, des valeurs, un modèle de société collectifs affermis par les solidarités de fait tissées, un demi-siècle durant, dans le cadre des Communautés européennes. Les Européens sont fiers de leur modèle, qui a maintenant besoin d'une Europe politique pour le porter. Cette seconde phase est nécessaire : seule l'Europe politique permettra la sauvegarde et le développement du modèle européen, menacé de disparition face aux modèles concurrents véhiculés par la mondialisation.

La marche vers une Europe politique constitue ainsi, après l'euro, le prochain « mythe », le nouvel horizon que la Table ronde propose d'assigner à la construction communautaire. Trois axes peuvent dès lors être dégagés :

- Donner à l'Union un projet politique : faire vivre le modèle de justice européen. Le rôle de l'Union est d'incarner la communauté de valeurs européenne. Le projet de traité constitutionnel en cours de négociation à la CIG l'énonce simplement : « *Le but de l'Union est de promouvoir [...] ses valeurs* »<sup>71</sup>. Ceci doit amener à doter l'Union d'une capacité d'action dans toutes les composantes du modèle européen, afin de faire émerger l'Europe sociale, l'Europe de l'innovation, l'Europe de l'environnement, l'Europe diplomatique et militaire... L'Union ne saurait bien évidemment détenir des compétences exclusives dans l'ensemble de ces domaines, qui relèvent également du niveau national et local : des règles claires de subsidiarité devront être établies. Mais par sa capacité d'impulsion politique, par l'initiative normative dont elle devra disposer, par les capacités de financement qui devront être les siennes, l'Union jouera un rôle décisif pour redonner une dynamique vertueuse à un modèle européen en crise. Elle devra aussi initier le changement de paradigme du modèle européen en complétant sa logique actuelle, qui est une logique d'aval fondée sur le principe de réparation, par une logique d'amont visant à saisir les opportunités et à anticiper l'apparition des difficultés.

---

<sup>71</sup> Article 3 du projet de traité constitutionnel.

- Doter l'Union d'un bras politique : l'Union doit devenir une démocratie de plein exercice. C'est à cette seule condition que les citoyens accepteront l'extension des compétences de l'Union. Le projet de traité constitutionnel s'inscrit dans cette logique. Il constitue une étape importante, mais première, vers l'adoption d'institutions politiques : c'est un point de départ, non un point d'arrivée. L'architecture institutionnelle ne saurait par ailleurs suffire à assurer la démocratisation de l'Union : celle-ci passe aussi par le développement d'une vie publique européenne et le renforcement d'un sentiment d'appartenance au peuple européen.
- Donner un territoire politique à l'Union. L'Union ne peut pas faire l'économie de la définition du territoire sur lequel son projet se déploie. A qui, *in fine*, est-il destiné ? Même si elle puise ses racines dans l'histoire, l'Europe est d'abord un choix politique cristallisé autour de la volonté de construire un monde de justice ; elle a donc vocation à intégrer tous ceux qui partagent cette volonté. Le territoire élargi de l'Union est celui de la coalition des volontés. Mais tous ne voudront pas consentir d'emblée aux sacrifices de souveraineté que l'Europe politique impose ; et tous ne le pourront pas. C'est pourquoi l'Union politique se déploiera sans doute d'abord dans un ensemble plus intégré, ouvert à tous ceux qui le souhaiteront.

### **3.1. Un projet politique pour l'Union : faire vivre le modèle européen en portant un monde de justice**

Faire vivre le modèle de société européen : cet objectif sera explicite lorsque la Constitution européenne sera en vigueur. Le contenu du projet de traité constitutionnel ne se limite pas en effet à l'organisation des pouvoirs publics de l'Union. En intégrant dans sa deuxième partie la Charte des droits fondamentaux de l'Union, il donne valeur juridique à ce texte politique adopté à Nice. La Charte des droits fondamentaux, qui définit les droits du citoyen européen, consacre les valeurs européennes telles que décrites dans la première partie de ce rapport : elle met en exergue l'invulnérabilité de la dignité humaine (article 1) et confère aux citoyens européens des droits politiques, économiques et sociaux étendus. Par ailleurs, dans son article 3 relatif aux objectifs de l'Union, le projet reprend les grands traits du modèle de société européen tel qu'il est reconnu par la Table ronde :

1. Le but de l'Union est de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.
2. L'Union offre à ses citoyennes et à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures et un marché unique où la concurrence est libre et non faussée.
3. L'Union œuvre pour une Europe du développement durable fondé sur une croissance économique équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive, visant le plein emploi et le progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits des enfants.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres.

L'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.

4. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, et en particulier des droits des enfants, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la Charte des Nations Unies.

La vocation politique générale de l'Union est ainsi sur le point d'être reconnue. Il reste maintenant à lui donner corps dans des compétences concrètes, à l'incarner dans un projet politique.

### **3.1.1. Le concept : de la réparation aux opportunités, un nouveau modèle de justice**

Le modèle de justice développé dans l'Union conjugue libertés et réparations : il laisse les libertés individuelles s'exprimer pour produire de la richesse et du bien-être, et corrige *a posteriori* les excès ou les effets pervers secrétés par ces libertés. C'est le cas dans le domaine social : la philosophie de l'Etat-providence consiste à corriger les inégalités engendrées par le marché, en prélevant sur ceux qui ont « gagné » pour redistribuer vers ceux qui ont « perdu ». C'est aussi le cas en matière environnementale : les politiques publiques tentent de réparer les dégradations écologiques causées par l'exercice des libertés humaines. Cette logique peut être partiellement étendue à d'autres domaines comme, par exemple, l'aide publique au développement qui traduit la volonté de compenser financièrement le retard de développement du Sud.

Mais ce modèle, on l'a vu, est en crise. Pour deux raisons. En premier lieu, sa mise en œuvre était autorisée par la croissance économique dont les fruits permettaient de financer ces actions de réparation. Or le pilier économique du modèle s'est affaibli : l'Union est handicapée par un déficit de croissance de long terme.

En second lieu, le « modèle de la réparation » est lui-même en voie d'épuisement. Le coût des corrections qu'il convient d'apporter tant dans le domaine social qu'en matière environnementale croît en effet de façon exponentielle. Au-delà des aspects financiers de ces interventions, les situations dans lesquelles l'irréversibilité des dommages exclut leur correction *a posteriori* se multiplient<sup>72</sup>.

Par ailleurs, le modèle de la réparation ne permet pas de faire droit aux aspirations nouvelles des Européens qui, loin de se satisfaire des seules actions de réparation, réclament dorénavant la mise en œuvre de politiques préventives. C'est ainsi qu'ils n'acceptent plus de subir passivement les catastrophes naturelles : la demande de maîtrise de l'environnement humain et de son contrôle *a priori* augmente. De même, les Européens refusent désormais de considérer la redistribution sociale comme un solde de tout compte : ils ne se contentent plus d'un filet de sécurité, mais exigent que leur soient donnés les moyens de réussir. La demande

---

<sup>72</sup> Prenons l'exemple des accidents sanitaires dans le secteur agroalimentaire. Un accident sanitaire dans une ferme artisanale crée des désordres ponctuels dont la réparation présente un coût financier modéré. Un accident similaire sur une chaîne industrielle – par exemple l'encéphalite spongiforme bovine (ESB) dans la filière bovine européenne – génère des coûts infiniment plus difficiles à assumer par la collectivité. Dans le cas extrême de la transmission à l'homme de l'ESB, les dégâts causés par la maladie de Kreutzfeld-Jakob sont irréparables.

sociale ne porte plus exclusivement sur les corrections *a posteriori*, mais s'est étendue aux opportunités *a priori*.

S'il veut survivre, le modèle européen de justice doit dès lors changer de paradigme. Il ne doit plus se limiter à la correction *a posteriori* des effets pervers de l'expression des libertés humaines : il doit empêcher l'apparition de ces effets pervers. Pour cela, il doit attaquer les désordres à la racine, prévenir avant de guérir, s'intéresser aux opportunités autant qu'aux protections. Afin de desserrer les goulets d'étranglement qui asphyxient la société européenne, il faut donc élaborer pour la nouvelle Europe un programme d'émancipation et de développement humain<sup>73</sup>.

Il ne s'agit évidemment pas d'abandonner le modèle de la réparation : les filets de sécurité mis en place par les Etats-providence européens doivent au contraire être améliorés à mesure que de nouveaux risques se font jour. Mais le modèle européen est aujourd'hui déséquilibré, et c'est en grande partie ce déséquilibre qui explique sa crise. Le rééquilibrer en attaquant les inégalités à la racine permettra d'alléger le poids de leur compensation *a posteriori*.

### **3.1.2. Propositions pour construire un monde de justice**

Assurer le développement durable de l'Europe de demain passe par l'exploration des trois champs principaux de l'intervention publique dans l'Union : les questions économiques, les questions sociales et les questions environnementales.

#### ***L'Europe des opportunités économiques : retrouver le chemin de la croissance***

Renouer avec une croissance forte est vital pour le projet de développement européen, qui a besoin de financer le rétablissement de la justice sociale et l'approfondissement de la politique environnementale. On a décrit comment le déficit de croissance de l'Europe s'expliquait notamment par l'absence de transition vers une stratégie d'innovation et par les dysfonctionnements macroéconomiques de la zone euro. Développer une croissance saine, qui génère moins de désordres écologiques et sociaux, est également nécessaire pour que le projet européen soit durable.

Sur les aspects microéconomiques, les enjeux de la réforme sont connus. Ils ont été posés dans le rapport *An agenda for a growing Europe*, élaboré à la demande de Romano Prodi par un groupe d'experts indépendants animé par André Sapir et publié en juillet 2003. Reprenant le programme de Lisbonne, ce rapport décrit les réformes nécessaires pour réussir la transition vers une économie de l'innovation : dynamiser le marché unique et investir dans la connaissance en mettant l'accent sur la recherche et l'enseignement supérieur. La Table ronde partage les conclusions de ce rapport comme les modalités de mise en œuvre des réformes proposées : l'intervention directe de l'Union doit se substituer à celle des Etats, qui n'ont pas réussi à coordonner leurs efforts ; les instruments communautaires doivent remplacer la « méthode ouverte de coordination », qui a démontré son inefficacité. Toutefois, l'atonie de la croissance dans l'Union - qui est en passe de devenir la région du monde où la croissance est la plus faible – ainsi que la rapide désindustrialisation de cette zone appellent des réponses volontaristes et, à bien des égards, plus radicales que celles proposées dans le rapport. C'est notamment le cas en matière industrielle : dans le nouvel environnement concurrentiel créé

---

<sup>73</sup> On retrouve ici l'inspiration qui anime les travaux d'Amartya Sen.

par la mondialisation, une politique industrielle active doit être définie au niveau de l'Union (orientations I à III)<sup>74</sup>.

Dans le domaine macroéconomique, les dysfonctionnements de la gestion de la zone euro sont désormais patents : politique budgétaire pro-cyclique, relative inertie de la politique monétaire, absence de “*policy mix*”. La faiblesse de la réaction face à la hausse de l'euro en constitue une nouvelle illustration. Ces dysfonctionnements alimentent le désenchantement qu'éprouve un nombre croissant de citoyens européens à l'égard de la monnaie unique. Il ne suffira pas d'aménager les instruments de la politique économique dans la zone euro : c'est la philosophie même de la gestion macroéconomique européenne qui doit être renouvelée. La faible coordination qui l'a caractérisée jusqu'à ce jour vient de ce que l'Union s'est longtemps accommodée d'un « pilotage automatique » reposant sur une série de règles mécaniques, notamment en matière budgétaire. Nécessaire pendant la période de convergence des économies européennes, indispensable à la prévention des dérapages budgétaires, ce mode de gestion ne convient pas à la poursuite d'un objectif de rétablissement de la croissance et de développement de l'emploi. Aussi le renforcement de la coordination des politiques économiques est-il devenu incontournable. C'est pourquoi il est temps de réformer le cadre macroéconomique de l'Union : l'encadrement par les règles doit être complété par une gestion politique active (orientation IV).

Orientation I : investir dans la connaissance, en mettant l'accent sur la recherche et l'enseignement supérieur

Afin de réussir son passage vers l'économie de l'innovation, l'Europe doit investir dans la recherche. C'est là que se joue, pour l'essentiel, son avenir : en raison des écarts de coûts – notamment salariaux – séparant les entreprises de l'Union de leurs concurrentes des pays émergents, aucune stratégie de compétitivité-prix ne peut réussir.

Les avantages comparatifs dont disposent les pays émergents en termes de coûts de production ne sont certes pas définitifs, comme le montre l'exemple de la Corée du Sud. Le développement économique de l'Asie du Sud-Est se traduira par l'alignement progressif des coûts de production sur les standards occidentaux. On pourrait donc penser qu'il suffit de gérer la période de transition qui mènera l'économie des pays émergents vers les niveaux de développement occidentaux. Mais les structures économiques actuelles de l'Union ont déjà beaucoup souffert des transitions en voie d'achèvement : c'est, par exemple, le cas de la transition coréenne sous l'effet de laquelle ont disparu les chantiers navals britanniques et allemands. Elles ne sauraient résister à la pression infiniment plus forte de la concurrence de pays aussi peuplés que la Chine ou l'Inde : en cette matière aussi, la taille joue un rôle déterminant.

C'est pourquoi seule paraît viable une stratégie de l'innovation, reposant sur la connaissance et autorisant une réorientation de l'activité économique vers des produits et des services innovants. Seule cette stratégie peut permettre à l'Europe, comme elle le permet aux Etats-Unis, de franchir la frontière technologique qui la rend plus complémentaire que concurrente du Sud. Il y a urgence : le transfert de sites de production et de certains services (“*call centers*”, comptabilité) dans les pays émergents pourrait annoncer une prochaine

---

<sup>74</sup> Le présent rapport comprend xx grandes orientations au sein desquelles on pourra distinguer de nombreuses propositions.

délocalisation des activités de recherche-développement (R&D), favorisée par l'investissement dans le capital humain de pays comme la Chine.

Or, l'Europe accumule un retard préoccupant en matière de R&D. Pour y remédier, elle s'est donnée un objectif d'investissement annuel de 3% du PIB dans la recherche, réparti entre 1% pour la recherche publique et 2% pour la recherche privée<sup>75</sup>. Ce chiffre de 3% fait référence aux meilleures pratiques occidentales. Si l'Etat veut satisfaire les ambitions du programme de Lisbonne et devenir l'économie la plus dynamique du monde en 2010, ce chiffre doit être considéré comme un plancher. Or l'Europe - pays membres et Union confondus - ne consacre actuellement que 1,9% de son PIB à la recherche. La Table ronde propose trois voies de réforme destinées à permettre à l'Union de combler son retard en matière de R&D.

- Une première voie est de faire de la R&D la priorité budgétaire de l'Union européenne. Le Japon a montré son sens des priorités en investissant dans la R&D à hauteur de 3% du PIB, en dépit de la crise économique profonde qu'il a traversée. L'Europe doit se donner un objectif clair : être la zone du monde qui investit le plus dans la R&D. Cela exige que l'Union joue un rôle beaucoup plus actif. D'une part, parce que certains Etats membres, en particulier les nouveaux pays adhérents, n'ont pas les moyens financiers de mener une politique ambitieuse de recherche publique. C'est le cas par exemple de la Pologne, qui investit seulement 0,2% de son PIB dans la recherche publique. D'autre part, parce que les budgets publics nationaux consacrés à la recherche sont en baisse : au sein de l'Union à Quinze, ils sont passés de 0,9% à 0,75% du PIB entre 1991 et 2000. Pour pallier ces carences, il faudrait que l'Union consacre chaque année à la recherche un budget équivalent à 0,25% du PIB communautaire<sup>76</sup>. Tout effort national supplémentaire contribuera alors au dépassement de ce plancher. A terme, l'effort de recherche publique communautaire pourrait continuer à augmenter pour devenir, en volume, la première politique de l'Union.

➤ *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.*

- La recherche publique doit également être rendue plus efficace. C'est particulièrement vrai au niveau de l'Union, où les fonds disponibles dans le cadre du PCRD ne sont pas toujours correctement alloués. Leur allocation souffre de deux biais. D'une part, elle répond à la logique du « juste retour » : les Etats membres veulent recevoir en provenance de l'Union des flux financiers équivalents aux contributions qu'ils ont versées. La répartition des financements est donc réalisée selon un critère d'abord géographique et non scientifique, ce qui conduit à une distribution infra-optimale. D'autre part, l'allocation des crédits de recherche obéit à une lourde procédure de sélection : fixation des priorités du PCRD, élaboration de programmes spécifiques pour les mettre en œuvre, enfin définition des projets éligibles au financement communautaire. Outre son caractère bureaucratique, cette procédure rigide de « haut en bas » (“*top down*”) aboutit parfois à éliminer des projets dont la valeur scientifique est avérée.

<sup>75</sup> Conseil européen de Barcelone, mars 2002.

<sup>76</sup> Contre 0,04% actuellement pour le programme-cadre de recherche-développement (PCRD). Ceci permettrait d'atteindre l'objectif de 1% du PIB consacré à la recherche publique fixé à Barcelone.

Pour accroître l'impact qualitatif de l'effort financier consenti en matière de recherche publique, la Table ronde propose la création d'une agence européenne de la recherche. Cette agence indépendante, fonctionnant sur le modèle de la *National Science Foundation* américaine<sup>77</sup>, serait composée de scientifiques réputés et couvrirait l'ensemble du champ scientifique. L'allocation des fonds du PCRD serait sa mission principale : elle s'acquitterait de cette tâche sur la base de critères d'excellence scientifique et à travers une approche de « bas en haut » ("*bottom up*"), partant des projets soumis à son examen.

➤ *Proposition 2* : créer une agence européenne pour la science et la recherche (AESR).

- L'effort financier européen consacré à la recherche privée est insuffisant : il atteint à peine 1,2% du PIB, contre 1,8% aux Etats-Unis. L'objectif de 2% fixé par le Conseil européen de Barcelone est donc loin d'être atteint par l'Union dans son ensemble, mais a déjà été dépassé par certains pays membres : les pays nordiques atteignent ainsi des chiffres très élevés (2,2% pour la Finlande, 3% pour la Suède). Comme le montrent les expériences scandinaves et l'exemple des Etats-Unis, l'instrument le plus approprié à la stimulation de la recherche privée est le crédit d'impôt pour la R&D et pour les investissements innovants. La Table ronde préconise la généralisation de tels crédits d'impôt dans l'Union. Cet outil fiscal relève certes de la compétence des Etats membres, mais l'Union européenne pourrait encourager sa création à travers une résolution du Conseil européen. Elle pourrait aller plus loin encore en fixant par une loi-cadre<sup>78</sup> un plancher de défiscalisation commun à toute l'Europe.

➤ *Proposition 3* : inciter au développement de la recherche privée en fixant par une loi-cadre européenne un crédit d'impôt minimum pour les investissements des entreprises en R&D.

L'économie de l'innovation nécessite en parallèle d'investir massivement dans l'enseignement supérieur. Les tableaux de synthèse portant sur le niveau scolaire atteint par la population européenne montrent que l'Union est confrontée à une double problématique en matière éducative.

Niveau scolaire atteint par la population active (25-64 ans)

Niveau scolaire (% population)	Arrêté avant le secondaire supérieur	Secondaire supérieur	Diplôme universitaire
Etats-Unis	13	50	37
UE-15 (2000)	39	37	24
UE-15 (objectif Table Ronde)	10	40	50

Source : OCDE, "Education at a glance".

Le premier aspect de cette question porte sur l'enseignement secondaire. Dans l'ensemble, l'Union a réussi à démocratiser l'enseignement secondaire, ce qui était nécessaire à la formation d'une main-d'œuvre peu qualifiée dans le cadre du modèle industriel traditionnel. Mais ceci n'est vrai que dans l'ensemble : la proportion relativement élevée de la population

<sup>77</sup> Ou, aussi bien, des conseils de la recherche dans les pays nordiques ou au Royaume-Uni.

<sup>78</sup> Selon la nouvelle taxinomie retenue par le projet de Constitution issu de la Convention : loi-cadre (actuelle directive) et loi (actuel règlement) pour les actes de nature législative, règlement et décision pour les actes réglementaires et exécutifs.

qui a interrompu sa scolarité avant le secondaire supérieur (39%) masque des disparités majeures. Ainsi, 80% de la population active au Portugal, 60% en Espagne et encore 56% en Italie n'ont pas atteint le secondaire supérieur. Ces poches de sous-éducation doivent être résorbées. Si les emplois ouvriers non qualifiés traditionnels (« à la chaîne ») pouvaient s'accommoder d'une très faible formation générale, ce n'est plus le cas des emplois peu qualifiés contemporains qui, notamment dans les services, exigent une plus grande autonomie, des qualités de flexibilité indispensables à la réalisation de tâches diverses, une capacité à gérer directement la relation avec le client. L'enseignement secondaire relève de la compétence nationale, et c'est aux Etats membres concernés de fournir les efforts nécessaires. Mais l'Union peut contribuer à encourager l'accès à l'enseignement secondaire en fixant aux Etats un objectif (90% de la population atteignant au moins le niveau scolaire du secondaire supérieur), en assurant son suivi, et en favorisant la diffusion des bonnes pratiques.

Le second aspect de ce problème se pose avec plus d'acuité encore, et concerne l'enseignement supérieur. Si l'Union est parvenue à démocratiser l'enseignement secondaire, il lui faut maintenant s'attacher à une démocratisation de l'enseignement supérieur indispensable à la transition vers un modèle de la connaissance et de l'innovation. Sur ce point, l'écart avec les Etats-Unis est majeur : en proportion, les Etats-Unis comptent 50% d'universitaires de plus que l'Union ; aucun Etat membre n'atteint le niveau américain. Cet écart trouve son origine dans la différence des efforts financiers respectivement consacrés à l'enseignement supérieur. Les Etats-Unis investissent 3% de leur richesse nationale dans leurs universités, contre 1,4% en Europe. Même le financement public est supérieur aux Etats-Unis : 1,4% contre 1,1% du PIB. La généralisation massive et rapide de l'enseignement universitaire est un défi majeur pour l'Europe. Ce défi est d'abord posé aux Etats membres : tout comme le secondaire, l'enseignement supérieur relève de leur compétence. Mais l'Union peut contribuer à accroître l'effort européen en la matière. D'abord en fixant, par une résolution du Conseil européen, l'objectif à atteindre : 50% de la population devrait être diplômée de l'enseignement supérieur. Puis en investissant dans un réseau de centres universitaires d'excellence appelés à se hisser dans leur domaine au premier rang mondial. Il est raisonnable d'imaginer que l'Union consacre 0,15% du PIB européen à un enseignement supérieur de qualité<sup>79</sup>.

➤ *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

La politique industrielle n'est pas à ce jour une compétence communautaire ; les seuls éléments de politique industrielle européenne relèvent du droit de la concurrence. C'est que l'Europe économique s'est construite en regardant vers l'intérieur : il s'agissait de faire tomber les barrières nationales pour constituer un espace économique européen unifié. La mondialisation et les risques de délocalisation obligent aujourd'hui à regarder vers l'extérieur : il faut assurer la compétitivité industrielle de l'Europe dans un environnement marqué par une concurrence internationale accrue. Car l'Europe ne peut se résigner à une désindustrialisation progressive : c'est dans l'industrie que réside le potentiel de croissance de

<sup>79</sup> Cela correspond, grossièrement, à un effort de rattrapage de 50% de l'écart entre l'Europe et les Etats-Unis en matière de dépenses publiques dans l'enseignement supérieur (1,1% contre 1,4%, soit 0,3 point de PIB à rattraper).

demain. Même dans une économie dominée par les services, les gains de productivité proviennent de l'industrie<sup>80</sup>.

La désindustrialisation ne se limite pas aux délocalisations, qui en constituent la manifestation la plus spectaculaire et la plus douloureuse socialement. Quand une entreprise (européenne ou extra-communautaire) préfère investir ailleurs qu'en Europe (même sans délocaliser un site de production), elle contribue à la désindustrialisation de l'Europe. La problématique est donc plus large : c'est celle de la capacité du « site Europe » à attirer les investissements internationaux. Dans la compétition pour attirer ces investissements, l'Europe a trois concurrents à l'égard desquels doivent être formulées trois réponses différentes : le Sud, le Nord et... l'Europe elle-même.

- Avec la montée en puissance de la Chine et de l'Inde, la concurrence des pays émergents va devenir majeure. Cette concurrence n'est toutefois pas, statistiquement, la plus importante à ce jour : même si la Chine est devenue le premier récipiendaire des investissements internationaux, ceux-ci sont toujours orientés majoritairement (à plus de 70%) vers les pays de l'OCDE. La voie qu'il faut suivre pour faire face à cette concurrence a déjà été évoquée lors de la présentation de l'orientation I : investir dans la connaissance.
- A l'heure actuelle, la concurrence industrielle vient encore principalement des économies développées, et tout particulièrement des Etats-Unis. Elle est souvent le produit de l'activité de grands groupes dominant un marché. Les entreprises de l'Union sont en retard, et il convient de nous donner les moyens de développer en Europe de grands groupes capables de s'imposer dans une économie mondialisée. Le droit de la concurrence actuel ne favorise pas cette approche : il a pour objectif le maintien d'une concurrence entre entreprises européennes sur chaque segment national. Or cette question est désormais seconde : assurer la concurrence, c'est éviter l'éviction des acteurs européens par les firmes multinationales étrangères. Cela nécessite le regroupement des entreprises européennes dans des entités ayant la masse critique pour leur permettre d'affronter la concurrence internationale. Le droit de la concurrence européen doit donc évoluer pour intégrer cet objectif. Ce débat n'est pas nouveau : l'affaire ATR-de Havilland<sup>81</sup>, qui le symbolise, date de 1991. Mais la cause progresse : en annulant le veto posé par la Commission sur trois dossiers sensibles successifs<sup>82</sup>, la Cour de justice a invité à une telle évolution.

---

<sup>80</sup> De nombreuses activités de service n'enregistrent ainsi des gains de productivité que lorsque ceux-ci ont été engendrés dans le secteur industriel. C'est le cas, par exemple, des agences de voyages qui deviennent plus productives parce qu'elles bénéficient des innovations industrielles en matière de communication électronique.

<sup>81</sup> Le consortium européen ATR, regroupant Aérospatiale et Alenia, se proposait de racheter la firme canadienne de Havilland, spécialisée dans la construction d'avions de transport régionaux. Sur certains segments du marché, l'ensemble ATR-de Havilland serait devenu largement dominant en Europe : pour cette raison, conformément au droit de la concurrence en vigueur, la Commission n'autorisa pas la fusion. Pourtant, sur le marché mondial, une taille critique était nécessaire face aux grands compétiteurs internationaux (Bombardier, Embraer) - ce qu'avait montré la disparition de Fokker. La fusion ATR-de Havilland s'inscrivait dans cette logique. Son interdiction, et le rachat subséquent de de Havilland par Bombardier, a affaibli l'industrie européenne.

<sup>82</sup> Affaires Airtours-Firstchoice, Schneider-LeGrand, Tetra-Sidel.

➤ *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.*

- Mais paradoxalement, la principale source de concurrence vient de l'Europe elle-même : les pays européens se sont lancés dans une compétition intense destinée à attirer les investissements internationaux sur leur territoire. Ils se sont engagés à cette fin dans une course au « moins-disant » fiscal et social, qui a pris un tour extrême avec le développement d'une concurrence fiscale déloyale sous la forme de « paradis fiscaux » pour investissements étrangers<sup>83</sup>. Les détournements de flux d'investissement qu'entraîne cette concurrence fiscale déloyale sont d'autant plus inacceptables qu'ils mettent en danger le financement de la protection sociale européenne en amenuisant les bases fiscales des Etats membres. Dans le cadre des négociations du « paquet fiscal », les Etats membres se sont engagés à démanteler d'ici 2005 les soixante-six régimes fiscaux déloyaux identifiés par la Commission ; mais il s'agit d'un engagement politique dépourvu de valeur juridique<sup>84</sup>, et conditionné de surcroît par le Luxembourg à une action similaire des pays concurrents (Suisse, Monaco, Etats-Unis). Le bannissement de ces régimes pourrait être réalisé au moyen d'une extension du principe d'égalité de traitement qui est au cœur du traité sur l'Union européenne : ce principe interdit les « discriminations négatives » nationales, c'est-à-dire les mesures d'un Etat membre qui pénalisent les entreprises européennes par rapport aux entreprises nationales ; il conviendrait de l'étendre aux « discriminations positives ».

➤ *Proposition 6 : bannir juridiquement les régimes fiscaux déloyaux en Europe.*

### Orientation III : dynamiser le marché unique

Le marché unique répond largement aux besoins du modèle industriel traditionnel : il vise pour l'essentiel à permettre aux grandes entreprises de réaliser des économies d'échelle en leur offrant un marché européen unifié. Le droit européen de la concurrence s'inscrit dans la même logique : il régule le déploiement de ces grandes entreprises en contrôlant les concentrations et les abus de position dominante. Pour faciliter la transition vers l'économie de l'innovation, le marché unique doit être dynamisé. S'inspirant des orientations du rapport *An agenda for a growing Europe*, la Table ronde propose trois voies de réforme.

- L'entrée des nouvelles entreprises doit être facilitée au sein du marché unique. Ce sont les nouveaux entrants - les "*start-ups*" - qui sont porteurs d'innovation ; ce sont eux qui permettront à l'Europe de franchir la frontière technologique qui bride aujourd'hui son potentiel de croissance. L'objectif est donc d'abaisser les barrières à l'entrée qui subsistent encore. Cela passe par une réorientation des politiques européennes de régulation des marchés comme de la politique de la concurrence, qui n'ont pas été conçues pour répondre à un tel objectif.

<sup>83</sup> Cf. *supra*, partie 2.3.1.

<sup>84</sup> Le paquet fiscal est négocié dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination ».

➤ *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.

- Le marché unique doit se doter d'un marché du travail véritablement unifié. La faible mobilité des travailleurs au sein du marché unique est une source importante de désajustements entre l'offre et la demande de facteur travail.

Trois propositions peuvent être avancées pour faciliter la mobilité des travailleurs au sein du marché unique. D'abord, créer un programme d'assistance destiné aux Européens mobiles : son champ comprendrait l'apprentissage linguistique, l'aide à la recherche d'emploi sur un marché du travail non familial, le traitement des problèmes liés à l'absence d'harmonisation des diplômes, l'aide au financement des coûts liés à la mobilité (frais de déménagement par exemple) ; mis en œuvre au niveau local, son financement relèverait du budget communautaire puisqu'il s'agirait d'une action couvrant l'ensemble de l'Union. Ensuite, garantir l'équivalence effective et généralisée des diplômes et des qualifications dans l'Union : si la reconnaissance des diplômes est en cours et si certaines professions réglementées sont désormais ouvertes aux ressortissants communautaires (médecins, avocats), ce processus n'est qu'entamé et il faut désormais le mener à son terme. Enfin, assurer la « transférabilité » intégrale des droits sociaux : l'impossibilité de conserver dans un Etat d'installation les droits acquis dans un autre Etat membre (en matière de santé, de retraites, de protection contre le chômage) est un obstacle majeur à la mobilité intra-européenne. Des propositions législatives ont été formulées et sont en discussion ; il revient au Parlement européen et au Conseil de les adopter le plus rapidement possible.

➤ *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.

- L'unité physique du marché unique doit être renforcée. La desserte insuffisante de certaines zones du territoire de l'Union accroît le coût de transport des biens et services et freine la mobilité des entreprises et des travailleurs. Il s'agit d'achever l'unité physique du marché dans l'Union à Quinze, et de la construire dans l'Union élargie à dix nouveaux membres. Les coûts liés à l'amélioration des réseaux de transport européens ont été évalués à 500 milliards d'euros sur dix ans, soit 50 milliards d'euros par an<sup>85</sup>. L'Union européenne pourrait couvrir entre un quart et la moitié de ces besoins : la part du budget communautaire consacrée aux dépenses d'infrastructures représenterait ainsi entre 0,125% et 0,25% du PIB européen (contre moins de 0,01% aujourd'hui)<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Source : rapport *An agenda for a growing Europe*.

<sup>86</sup> Le rapport *An agenda for a growing Europe* propose de porter le montant des dépenses communautaires consacrées aux infrastructures à 0,125% du PIB européen, dans le cadre d'un budget communautaire global constant (à 1% du PIB européen). Si l'on accepte le principe d'une augmentation du budget communautaire (cf. *infra*), on peut envisager un niveau de dépenses plus élevé, correspondant à une action plus volontariste.

➤ *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
---

La coordination effective des politiques économiques au sein de la zone euro est une nécessité pour deux séries de raisons. La première est que l'asymétrie du cadre macroéconomique de l'Union ne nous permet pas de bénéficier pleinement des avantages liés à la création de l'euro. Une politique monétaire unique mise en oeuvre par la Banque centrale européenne (BCE) fait face à des politiques budgétaires nationales décentralisées ; il faut dès lors organiser une coordination entre les politiques budgétaires nationales pour dégager une politique budgétaire agrégée de la zone euro. De surcroît, l'établissement d'un dialogue entre les autorités budgétaires et la BCE est la condition de l'émergence d'un "*policy mix*" adéquat, indispensable à la lisibilité de la politique économique et à son appréciation correcte par les marchés. La coordination des politiques économiques permettra par ailleurs une bonne et entière application du traité sur l'Union européenne qui confie aux Etats membres, à travers le Conseil, la détermination des grandes orientations de la politique de change<sup>87</sup>. Cette coordination est enfin nécessaire pour permettre aussi rapidement que possible à la zone euro de s'exprimer d'une seule voix dans les enceintes monétaires internationales (G8, G20, FMI...).

La seconde raison justifiant le renforcement de la coordination des politiques économiques est la limitation des externalités négatives nationales. Le risque est grand qu'une décision de politique économique nationale non concertée ait une conséquence négative sur le reste de la zone euro. Il en va ainsi d'un dérapage budgétaire non maîtrisé au niveau d'un Etat membre, dérapage qui entraîne une hausse des taux d'intérêt dans l'ensemble de la zone. Quant au risque de "*free riding*", il ne peut être négligé : il correspond au cas d'un gouvernement qui cherche à bénéficier d'une relance nationale au prix d'un déficit budgétaire important et fait peser le coût monétaire de cette relance sur toute la zone, se comportant en pratique en « passager clandestin ».

Sur ces deux points, la coordination des politiques économiques est aujourd'hui défailante.

- Afin de limiter les externalités négatives, les politiques budgétaires nationales ont été encadrées par un « pacte de stabilité ». Ce pacte a instauré une procédure dite des « déficits publics excessifs »<sup>88</sup> qui vise à empêcher les dérapages budgétaires : il s'agit d'une coordination accrue en période de crise. Sauf exception, le pacte de stabilité interdit aux pays de la zone euro d'avoir un déficit public supérieur à 3% du PIB et prévoit des rétorsions graduées allant jusqu'à la condamnation de l'Etat fautif au versement d'une amende financière. Le pacte de stabilité contient également une procédure de surveillance budgétaire<sup>89</sup> qui encadre la coordination budgétaire hors période de crise. Elle comprend une recommandation de solde public en équilibre à

<sup>87</sup> Article 111 du traité sur l'Union européenne.

<sup>88</sup> La procédure des déficits publics excessifs est inscrite à l'article 104 du traité sur l'Union européenne et précisée dans le pacte de stabilité et de croissance (règlement 1467/97).

<sup>89</sup> Fondée sur l'article 99.5 du traité sur l'Union européenne, la surveillance budgétaire a été codifiée dans le pacte de stabilité et de croissance (règlement 1466/97).

moyen terme, dont la mise en œuvre est contrôlée à travers le dépôt annuel par chaque Etat d'un programme de stabilité.

Cet encadrement des politiques budgétaires nationales est aujourd'hui caduc. Lors de la récente crise de novembre 2003, face aux violations patentes du seuil de 3% de déficit budgétaire par la France et l'Allemagne, le Conseil a décidé de ne pas mettre en œuvre les sanctions prévues et de suspendre l'application du pacte de stabilité, qui a été ainsi vidé de sa substance. Le constat de l'inégalité des pays devant la loi commune a provoqué une indignation quasi-générale, mais dans le même temps l'absence de réaction des marchés a fait justice des proclamations sur la nécessité absolue de respecter le seuil de 3%. Le coup porté à la crédibilité de la politique économique européenne a été sévère et a aggravé la défiance qui mine aujourd'hui la zone euro.

Un faisceau de causes permet d'expliquer pourquoi le pacte de stabilité a volé en éclats. Il exerce d'abord des effets pro-cycliques inopportuns : c'est en période de ralentissement économique qu'un Etat risque de franchir la barre des 3% ; or pour ne pas la dépasser, il est amené à conduire une politique budgétaire restrictive qui tend à aggraver sa récession. Le pacte confère ensuite trop d'importance au critère du déficit par rapport à celui de la dette : un déficit de 6% ne constitue pas un problème grave pour un pays sans dette publique, alors qu'un déficit de 3% peut être insoutenable pour un pays surendetté. Par ailleurs, les procédures prévues pour les périodes « normales » se sont également révélées inefficaces : les programmes de stabilité déposés par les Etats ne sont pas respectés, et la surveillance budgétaire n'a que rarement permis d'atteindre l'équilibre des finances publiques en haut de cycle. Enfin, l'encadrement des politiques budgétaires nationales n'a de véritable légitimité qu'en raison du risque d'externalités négatives : or l'absence de réaction des marchés lors des violations répétées du pacte de stabilité a montré que le dépassement du seuil de 3% n'était pas obligatoirement perçu comme une source de nuisances collectives.

En dépit de cette situation, la Table ronde confirme la nécessité de principe d'un encadrement des politiques budgétaires nationales afin de protéger les Etats membres de la tentation de mener des politiques non coopératives. Mais elle constate que les règles techniques posées par le pacte de stabilité sont partiellement inadaptées.

Elle suggère donc que de nouvelles règles soient élaborées. Tirant les leçons de l'échec actuel du pacte, elle propose d'amender ces règles de la manière suivante :

- (i) prendre en compte les déficits structurels<sup>90</sup> plutôt que la mesure comptable des déficits publics, afin de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en phase basse du cycle ;
- (ii) nuancer l'appréciation des déficits par la prise en compte de l'importance de la dette<sup>91</sup> ;
- (iii) renforcer la surveillance budgétaire en période normale<sup>92</sup> ;

<sup>90</sup> Ceci impose qu'une définition consensuelle du déficit structurel soit adoptée par les Etats membres.

<sup>91</sup> Ainsi d'ailleurs que le prévoit le traité sur l'Union européenne dans son article 104.

<sup>92</sup> On peut par exemple imaginer que les politiques budgétaires nationales fassent l'objet d'un engagement de déficit validé par le Conseil dans le cadre du programme de stabilité national. La Commission vérifierait le respect de cet engagement et disposerait de pouvoirs de coercition autonomes en cas de violation.

- (iv) n'engager de sanctions que lorsque la nuisance collective induite par un comportement national sera avérée. La gestion de ce cadre réglementaire serait confiée à la Commission, et non plus au Conseil qui éprouve quelques difficultés à être le juge de ses propres membres.

➤ *Proposition 10 : réformer les règles du pacte de stabilité en tirant les leçons de son échec et confier sa mise en œuvre à la Commission.*

- La gestion de l'euro suppose que la coordination des politiques économiques puisse bénéficier d'une procédure de prise de décision bien définie au sein d'une enceinte ayant un statut adapté. En théorie, les deux instruments existent. La procédure, ce sont les Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE) qui sont conçues comme l'instrument-cadre de la politique budgétaire de l'Union. Les GOPE énoncent la stratégie budgétaire agrégée de la zone et déclinent sur cette base les politiques budgétaires nationales. L'enceinte, c'est l'Eurogroupe qui réunit les ministres des finances des pays qui ont adopté l'euro. Cet organe a vocation à piloter les différents aspects de la gestion macroéconomique de la zone : concertation budgétaire et politique de change, dialogue avec la BCE pour définir le "*policy mix*", préparation des positions que la zone euro défendra sur la scène internationale.

En pratique, la gestion de la politique économique de la zone euro s'est révélée gravement défailante. A l'usage, la définition des GOPE est devenue un exercice bureaucratique dépourvu de tout enjeu réel, car la violation de ces orientations ne donne lieu à aucune sanction. Le Conseil n'a émis de recommandation qu'une seule fois : c'était à l'égard de l'Irlande en 2001, et le gouvernement irlandais a ignoré cette intervention. Cette faiblesse de l'Eurogroupe provient largement de son statut d'enceinte informelle<sup>93</sup> : il ne lui est pas possible de prendre de décision ayant une portée juridique, de sorte que son rôle de coordination ne s'est jamais réellement développé. L'absence de pilotage économique de la zone euro en est le résultat : elle ne connaît ni stratégie budgétaire agrégée, ni dialogue efficace entre les autorités budgétaires et la BCE. Cette carence est à l'origine d'impuissances manifestes : un "*policy mix*" souvent inapproprié<sup>94</sup>, une politique de change subie face au dollar, une fragmentation de la représentation externe de la zone euro<sup>95</sup> privant la monnaie unique européenne d'une voix forte.

La Table ronde considère qu'il est urgent de remédier à ces faiblesses. Pour être soutenable, le pilotage de l'euro nécessite une coordination politique. Cette coordination politique ne peut être entièrement discrétionnaire : elle doit demeurer encadrée par les règles rénovées du pacte de stabilité, mais elle doit permettre une politique économique active. En pratique, la Table ronde propose d'institutionnaliser

<sup>93</sup> L'Eurogroupe a été institué, à l'initiative de la France, par les conclusions du Conseil européen de Luxembourg qui s'est tenu en décembre 1997. Les chefs d'Etat et de gouvernement y soulignent que la coordination des politiques économiques constitue un enjeu crucial pour le succès de l'euro. Ils reconnaissent qu'une coordination spécifique est nécessaire entre les pays de la zone : « *les ministres des Etats participant à la zone euro peuvent se réunir entre eux de façon informelle pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique* ». Cette phrase est la seule base légale de l'Eurogroupe, qui se réunit régulièrement depuis juin 1998.

<sup>94</sup> Des politiques budgétaires laxistes et, en réaction, une politique monétaire restrictive.

<sup>95</sup> La zone euro continue d'être représentée par les Etats historiquement présents dans les enceintes internationales (au G7 par exemple, la zone euro est représentée par l'Allemagne, la France et l'Italie ; quant au président de l'Eurogroupe, il n'a droit qu'à un strapontin).

l'Eurogroupe, de lui conférer une capacité décisionnelle autonome et de lui attribuer des compétences étendues : arrêter la politique budgétaire agrégée de la zone ; vérifier la compatibilité des politiques nationales ; définir les orientations de la politique de change. Au président de l'Eurogroupe reviendrait la responsabilité de conduire le dialogue avec la BCE, de mettre en œuvre la communication de la zone euro, enfin d'assurer la représentation unifiée de la zone euro dans les enceintes financières internationales. L'ampleur de cette responsabilité exige de doter la présidence de l'Eurogroupe d'une stabilité suffisante ; adopter une présidence fixe inspirée du modèle de « double chapeau »<sup>96</sup> retenu, dans le projet de traité constitutionnel, pour le ministre des Affaires étrangères, représenterait une avancée institutionnelle significative. Ces réformes de l'Eurogroupe seront difficiles : elles nécessitent une révision des traités que le projet de traité constitutionnel ne réalise que de manière très parcellaire.

➤ *Proposition II* : 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.

### **L'Europe des opportunités environnementales : sortir de l'entonnoir écologique**

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

Il faut sortir de « l'entonnoir » dans lequel le modèle européen est engagé et qui réduit progressivement ses marges de manœuvre. Cela passe par une planification stratégique préventive. Planification stratégique, car le développement durable nécessite une vision globale : il ne s'agit pas de résoudre une difficulté ponctuelle pour en susciter une autre. Planification préventive<sup>97</sup>, car les dégradations causées à l'environnement sont si lourdes d'enjeux financiers et si difficilement réversibles que le développement durable ne peut plus s'accommoder d'une simple logique de réparation *a posteriori* : il s'agit de basculer dans une logique de maîtrise *a priori*. Cette planification s'articulerait autour d'un « principe de prévention écologique » comportant trois dimensions.

- *Le modèle de développement européen doit éliminer sa contribution à l'accroissement systématique de la concentration dans la nature des composés extraits du sous-sol.* En pratique, cela signifie d'abord gérer efficacement et sans gaspillages les produits miniers sur l'ensemble de leur cycle industriel, de l'extraction à la production des biens auxquels ils sont incorporés, et ce jusqu'à leur fin de vie (recyclage). Cela signifie ensuite limiter l'utilisation des minéraux rares dans la nature au profit de ceux qui y sont abondants, parce que leur concentration s'accroît moins vite. Cela implique enfin de libérer progressivement l'économie européenne de sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles.

<sup>96</sup> Le président de l'Eurogroupe serait membre à la fois de la Commission et du Conseil. Cette double filiation est nécessaire étant donné les compétences envisagées : d'un côté des compétences de nature communautaire, comme la politique de change ou la représentation extérieure de la zone euro, qui devraient relever de la Commission ; de l'autre des compétences intergouvernementales, comme la coordination des politiques budgétaires nationales.

<sup>97</sup> Il s'agit bien de prévention et non de précaution : les dégâts écologiques ne sont pas hypothétiques mais certains, même si les modalités et le moment de leur occurrence ne sont pas connus.

Prenons l'exemple du transport à longue distance des marchandises. Au sein de l'Union, ce transport se fait essentiellement par voie routière, ce qui est très consommateur de combustibles fossiles : il n'est donc pas compatible avec un modèle de développement durable. Ce n'est pas une fatalité. Aux Etats-Unis, le transfert de marchandises se fait d'abord par voie ferroviaire ; moins polluant que le transport routier, le transport ferroviaire du fret y est aussi moins onéreux. En Europe, à l'opposé, le morcellement de l'espace ferroviaire en entités nationales autonomes (avec leur taille de voies spécifique, l'obligation de changer de conducteur à la frontière, etc.) a longtemps empêché le développement du transfert ferroviaire des marchandises. Une harmonisation réglementaire et un investissement volontariste dans des réseaux de fret pan-européens peuvent y remédier.

Les modes d'utilisation des métaux dans l'industrie européenne sont également incompatibles avec un modèle de développement durable : les métaux y sont utilisés de manière inefficace, y compris les métaux présents à des niveaux de concentration très bas dans la nature. L'accumulation dans la biosphère des métaux rares que sont par exemple le cadmium, le plomb, le mercure, le cuivre, le zinc, l'argent, engendre des risques majeurs pour la santé humaine, par contact direct comme par impact indirect sur l'écosystème. Des solutions innovantes peuvent souvent être trouvées, qui se substituent aux métaux incriminés tout en ayant le mérite de la durabilité. Il peut s'agir de se tourner vers des matériaux renouvelables ou biodégradables. Il peut aussi s'agir de privilégier l'usage des métaux présents en abondance dans la nature, comme par exemple l'aluminium qui est un bon substitut du cuivre, y compris pour la conduction de l'électricité.

- *Le modèle de développement européen doit éliminer sa contribution à l'accroissement systématique dans la nature des composés issus de la production humaine.* En pratique, cela passe par une gestion efficace des produits chimiques sur l'ensemble du cycle industriel. Cela signifie également limiter l'utilisation des composés non naturels et persistants au profit de composés abondants dans la nature et qui se dégradent plus aisément<sup>98</sup>. Au regard de ces critères, la pratique industrielle actuelle n'est pas soutenable parce qu'elle provoque l'accumulation de produits chimiques dans la biosphère – accumulation à la fois de composés abondants (NO<sub>x</sub> par exemple), mais dans des proportions massives, et de composés rares et relativement persistants (pesticides, certains additifs plastiques, anti-inflammables organiques au bromure...). Ces produits peuvent généralement être remplacés par des substituts chimiques rapidement biodégradables, ou que l'on trouve en abondance dans la nature. Si aucun substitut ne peut être trouvé, il est souvent techniquement possible de s'assurer que ces produits ne fuient pas dans la nature après usage, par exemple par une incinération contrôlée ou par le recyclage en circuit fermé.
- *Le modèle de développement européen doit lutter contre la dégradation physique systématique des écosystèmes.* En pratique, cela conduit à une exploitation rationnelle de ces écosystèmes, autorisant leur renouvellement sur le long terme. Cette exploitation rationnelle peut être déclinée dans tous les domaines où l'activité humaine est susceptible de dégrader physiquement les écosystèmes – énergie, transports, urbanisme, agriculture, pêche, exploitation forestière... Partout, les solutions techniques existent. Si l'on prend l'exemple de la politique agricole

---

<sup>98</sup> C'est le cas par exemple de nouveaux types d'additifs plastiques, d'engrais et de pesticides.

commune, son orientation actuelle est difficilement compatible avec le maintien des écosystèmes. Les techniques agricoles qu'elle encourage (mono-cultures intensives, drainages, irrigations par champs captants...) aboutissent à l'érosion des sols, la perte des micro-nutriments de la terre, la réduction et la pollution des nappes phréatiques, la disparition de la biodiversité. Il est pourtant techniquement possible de mettre en oeuvre des politiques agricoles moins nuisibles car fondées sur une utilisation plus extensive du sol – ce que permet l'abondance des terres arables au sein de l'Union européenne.

La mise en œuvre de ce « principe de prévention écologique » ne peut se faire d'un coup : elle nécessite une approche progressive et doit être envisagée sur le très long terme, jusqu'à ce que l'Union sorte de « l'entonnoir » écologique et rejoigne une trajectoire de développement durable. Son coût économique pourrait être élevé, particulièrement à court terme : la modification des modes de production exige des investissements importants. Mais elle est riche d'opportunités économiques. Pour la collectivité d'abord : elle évitera la multiplication de mesures de réparation de plus en plus coûteuses, dont l'efficacité décroît à mesure que « l'entonnoir » se resserre. Pour les entreprises ensuite : à court terme, parce qu'il y a un marché du développement durable à créer et des innovations à mettre en œuvre ; à long terme, car le reste du monde ne pourra pas continuer à se développer au mépris de l'environnement - et lorsqu'il prendra la mesure de cette impasse écologique, les industries européennes propres auront une génération d'avance. Cette planification est également riche d'opportunités sociales : ce sont nos concitoyens les moins favorisés qui souffrent le plus d'un environnement dégradé ; la restauration des équilibres écologiques contribuera à l'égalité des chances au sein de nos sociétés. Elle est riche, enfin, d'opportunités pour le Sud : en luttant contre la raréfaction de biens publics comme l'eau et les terres arables, elle participe au développement de la planète.

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

Il revient principalement à l'Union, qui dispose seule de la taille critique pour traiter ces questions, de porter le « principe de prévention écologique » décrit ci-dessus. La Table ronde propose que l'Union se dote de compétences propres (communautaires) en la matière, sur la base des propositions suivantes :

- L'Union pourrait décliner ce principe dans un programme d'action global inspiré du programme de convergence économique qui a permis la mise en place de l'euro : il s'agirait de définir un « programme de convergence écologique ». Ce programme aurait un objectif clair : ramener l'Union vers un modèle de développement durable ; il reposerait sur les trois dimensions définies dans l'orientation V ; il s'appuierait sur des indicateurs permettant d'analyser les évolutions de longue période.
  - *Proposition 12 : élaborer un « programme de convergence écologique » européen. Ce programme d'action global reposerait sur un modèle novateur de planification stratégique préventive.*
- La réussite d'un tel programme ne peut être espérée en l'absence d'un jeu de contraintes collectives. Si le pilier environnemental élaboré en 2001 lors du Conseil européen de Göteborg est un relatif échec, c'est qu'il repose sur la seule « méthode ouverte de coordination », c'est-à-dire une coordination dépourvue d'instruments juridiques. Il faut au contraire doter le programme de convergence écologique de toute

la gamme des instruments dont dispose l'Union – réglementation environnementale, instruments économiques, incitations fiscales<sup>99</sup>, sanctions... Dans cette logique, la Table ronde propose de créer un Conseil de mission, le Conseil « développement durable », sur le modèle du Conseil « marché intérieur » qui avait permis la réalisation de l'Acte unique. Ce Conseil serait doté d'un calendrier et d'un programme législatif préalablement définis par le Conseil européen, qui en assurerait le suivi.

➤ *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.

- Une partie significative des prescriptions du programme de convergence écologique consistera à réformer les politiques régionales et locales pour les rendre compatibles avec un modèle de développement durable. Pour encourager ces réformes, un fonds de convergence écologique européen pourrait être créé dans le cadre des fonds structurels : il co-financerait les investissements nécessaires à la mise à niveau environnementale, en particulier dans les nouveaux Etats membres.

➤ *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.

- Les marchés publics constituent un vecteur potentiel remarquable de diffusion des standards environnementaux. Les institutions communautaires devraient intégrer la dimension écologique aux critères d'attribution de leurs propres marchés publics. L'Union pourrait par ailleurs élaborer une législation introduisant de tels critères dans les conditions d'attribution des marchés publics des Etats membres.

➤ *Proposition 15* : introduire, par une loi-cadre européenne, des critères écologiques dans les conditions d'attribution des marchés publics de l'Union et des Etats membres.

### ***L'Europe des opportunités sociales : promouvoir une réelle égalité des chances entre Européens***

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

Les opportunités sociales doivent être placées au cœur du projet de l'Europe de demain : les Européens attendent des autorités publiques qu'elles leur donnent les moyens de réussir leur vie en garantissant l'égalité des chances et en favorisant de la sorte l'égalité des destins.

Or ces attentes sont aujourd'hui souvent déçues. Comme l'ont montré les travaux de Gøsta Esping-Andersen<sup>100</sup>, il y a peu de mobilité sociale dans l'Union : les inégalités de destin y sont maximales. Les statistiques montrent ainsi une stabilité dans la reproduction des

<sup>99</sup> La fiscalité indirecte pourrait notamment constituer un instrument approprié : elle n'érode pas la compétitivité des produits européens (la fiscalité indirecte frappe de manière équivalente les produits européens et les produits importés) ; et elle peut être ciblée (des taux différenciés de TVA permettraient par exemple de moduler la pression fiscale en fonction des caractéristiques écologiques des produits).

<sup>100</sup> *Why we need a New Welfare State* (Gøsta Esping-Andersen, Oxford University Press, 2002).

différentes formes d'inégalité. Inégalités intergénérationnelles : la probabilité qu'un enfant d'ouvrier progresse dans la hiérarchie sociale reste faible. Inégalités intra-générationnelles : la mobilité sociale est plus faible qu'autrefois dans de nombreux Etats membres – c'est ainsi que dans la France de 1960, un ouvrier pouvait espérer rattraper le salaire moyen d'un cadre en 30 ans, alors que cet horizon dépasse à présent les 150 ans<sup>101</sup>.

Comment expliquer cette viscosité sociale quand les mentalités collectives privilégient désormais la réussite individuelle, que le déclin des barrières de classes a « mis en mouvement » les travailleurs, que l'école est ouverte à tous ? La Table ronde souscrit à l'analyse d'Amartya Sen<sup>102</sup>. Pour réussir sa vie ou assurer l'avenir de ses enfants, il faut évidemment disposer d'abord de moyens financiers suffisants : la pauvreté de l'enfant est un handicap absolu pour sa réussite sociale. C'est le rôle des filets de sécurité de l'Etat-providence que de fournir à tous un soutien financier minimum. Mais l'argent, explique Amartya Sen, ne permet de parcourir que la moitié du chemin : il faut être capable de le convertir en réussite sociale. Pour cela, il faut disposer d'un capital global de départ - humain, social, culturel ... Un enfant qui possède ce capital a toutes les chances de réussir son projet de vie. Celui qui en est dépourvu ne le pourra pas.

Or ce capital de départ est réparti de manière très inégalitaire dans l'Union. Il dépend du milieu familial, du milieu socio-culturel, de l'environnement urbain. Pour reconstituer les opportunités sociales et permettre l'émancipation des individus, les autorités publiques doivent tenter de corriger les inégalités dès le début de la vie. Le modèle européen doit alors compléter sa logique traditionnelle de correction *a posteriori* des inégalités, qui est celle de l'Etat-providence, par une logique nouvelle de correction *a priori*. Il doit également passer d'une logique d'égalité juridique (les mêmes moyens pour tous) à une logique d'égalité réelle (concentrer les moyens publics sur ceux qui en ont le plus besoin). Pour tendre vers une véritable égalité des chances, il faut donner plus à ceux qui ont moins – plus de capital public à ceux qui ont moins de capital naturel. On le voit, c'est le principe même de nos politiques publiques qui est à repenser, avec l'ambition de donner à chacun les moyens de tirer parti de ses talents et de bénéficier du fruit de ses efforts.

Bien entendu, une part importante d'un tel programme de prévention des inégalités relève des compétences nationales – notamment pour ce qui est de l'éducation, du logement, de l'urbanisme. Mais l'Union peut donner une impulsion décisive à cette réorientation de l'action publique vers la garantie de l'égalité des chances, et peut par ailleurs soutenir certaines des politiques spécifiques conduites par les Etats membres. Il en est ainsi de celles qui concernent la petite enfance, l'urbanisme ou le traitement du vieillissement démographique.

- L'Union devra lancer un plan d'action pour l'égalité réelle des chances. Adopté par le Conseil européen, ce plan donnerait l'impulsion politique nécessaire à la réorientation des politiques publiques menées en Europe. Il fournirait à leur action un cadre global et définirait les « indicateurs d'égalité des chances ». La Commission veillerait sur la mise en œuvre de ce plan d'action sur la base de ces indicateurs.

<sup>101</sup> Source : *L'égalité des possibles : la nouvelle société française* (Eric Maurin, La République des Idées, Seuil, 2002).

<sup>102</sup> Cf. *Inequality reexamined* (Amartya Sen, Oxford, Clarendon Press, and New York, Russell Sage Foundation, 1992).

➤ *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.

- L'Union peut soutenir les efforts des Etats membres visant à garantir l'égalité des chances. L'un des domaines d'action concernés revêt une importance particulière : c'est celui de la petite enfance. Appelés désormais à changer plusieurs fois de métier au cours de leur vie professionnelle, les travailleurs devront acquérir de nouvelles compétences au fil de leur carrière. Gøsta Esping-Andersen a montré que la capacité à apprendre nécessite un « capital cognitif » qui s'acquiert principalement dans la petite enfance, entre zéro et six ans. Or les inégalités entre les enfants sont massives à cet âge entre les enfants dont l'intellect est activement sollicité par leurs parents et ceux laissés à l'abandon devant la télévision. L'héritage social joue ainsi un rôle clé dans les premières années de la vie et influe donc massivement sur le capital cognitif des individus. C'est pourquoi il faut « investir dans les bébés », à travers la généralisation des crèches et des services publics de la petite enfance. Un tel modèle a été mis en place avec succès au Danemark ; il faut aider à sa généralisation dans l'Union. Les investissements dans la petite enfance relèvent largement des collectivités locales, mais l'Union européenne pourrait servir de facilitateur en assurant leur cofinancement à travers un fonds spécifique « petite enfance ». L'intervention communautaire permettrait également de pallier les défaillances prévisibles de certains nouveaux adhérents qui, comme la Pologne, ont supprimé les crèches communistes et ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour les remplacer.

➤ *Proposition 17* : investir dans la petite enfance à travers un fonds de soutien européen.

- L'Union peut également soutenir l'effort des Etats membres en matière d'urbanisme. La priorité est d'investir dans les banlieues défavorisées qui, partout en Europe, cumulent tous les handicaps de départ – pauvreté, familles éclatées, environnement social difficile, logements dégradés... Ces cités pâtissent d'une injustice flagrante : ce sont ces territoires qui concentrent la population la plus défavorisée, or ce sont ceux qui reçoivent le moins d'argent public - on donne moins à ceux qui ont moins. Où que ce soit dans l'Union, les financements publics y font cruellement défaut : la fiscalité locale y est pénalisante, parce qu'assise sur le très faible potentiel fiscal local ; les dotations de l'Etat ne sont généralement pas à la hauteur des enjeux, soit qu'elles reposent sur un principe d'égalité en droit (donner la même chose à chacun), soit qu'elles requièrent un minimum de cofinancement auquel ces collectivités très pauvres ne peuvent pas consentir. Agir en profondeur est crucial pour que nos tissus urbains ne se déchirent pas, pour que nos concitoyens continuent de « faire société ». Cette action passerait par le traitement de l'habitat dégradé, la destruction des barres et la reconstruction d'îlots décents. Mais l'on ne saurait se contenter de traiter les stigmates urbains de l'exclusion – « doré le ghetto », disent les Américains. Il faut attaquer l'exclusion à sa racine et investir dans les personnes pour leur assurer un avenir : les actions clé concernent l'éducation, les services sociaux et les associations de terrain.

La fuite des familles qui parviennent à s'extraire de cette spirale d'échec renforce l'enlèvement des habitants qui restent dans la cité. L'objectif est alors de fixer ces familles pour s'appuyer sur la trame de relations sociales qu'elles noueront afin de consolider de petits quartiers pavillonnaires et de « casser » la logique du ghetto ; cela

passer par l'amélioration de l'environnement urbain (parcs et jardins, services sportifs et culturels de proximité...).

Besoins immenses, absence de ressources : il est urgent de diriger des financements publics plus importants vers les cités les moins favorisées. L'Union peut, là encore, jouer un rôle de facilitateur. Elle le fait déjà à titre expérimental, à travers le programme « Urban »<sup>103</sup>. Elle doit désormais s'engager fortement dans cette voie.

➤ *Proposition 18* : faire du traitement des zones urbaines défavorisées un axe important de la politique structurelle de l'Union, en renforçant le programme « Urban ».

- L'Union doit s'attaquer au traitement actif du vieillissement démographique. Seule la mise en place des filets de sécurité de l'Etat-providence a, à ce jour, répondu au vieillissement démographique de l'Europe : assurance à chacun d'une retraite, traitement médical de la grande dépendance. Le vieillissement est perçu comme une fatalité à réparer, non comme une opportunité sociale à saisir. Certaines politiques publiques tendent même à renforcer ces difficultés : c'est le cas des politiques de pré-retraite qui, mises en place pour faire baisser les chiffres du chômage, condamnent les salariés les plus âgés à sortir de la vie active. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a développé le concept d'« *active ageing* » et proposé ce mot d'ordre : « *des années ont été ajoutées à la vie, nous devons maintenant ajouter de la vie aux années* ». Ceci conduit à diversifier la palette des politiques publiques destinées à répondre aux problèmes posés par le vieillissement de la population : accroître les politiques de prévention en matière de santé ; éviter les politiques de sortie anticipée de la vie active ; donner une plus grande flexibilité au salarié dans le choix de la date de départ à la retraite (tout en maintenant le droit à la retraite à taux plein à une date fixe) ; proposer une citoyenneté active aux retraités, en encourageant notamment leur participation à la vie associative ; développer une politique d'autonomie pour le quatrième âge. Dans ce domaine, l'action de l'Union pourrait consister à doter le « vieillissement actif » d'un contenu positif sur la base, notamment, d'un échange des bonnes pratiques européennes.

➤ *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* ».

### ***L'Europe des protections : bâtir des filets de sécurité pour les Européens***

Les filets de sécurité sont au cœur de la construction moderne du modèle européen entamée au lendemain de la Seconde guerre mondiale : ils consistent en une redistribution multiforme – fiscalité, prestations sociales, services publics – qui permet d'assurer la solidarité entre les individus (correction des inégalités, cohésion sociale). Le développement d'une approche par les opportunités ne doit pas conduire à renoncer à ces filets de sécurité. Ils doivent au contraire être étendus à l'échelle de l'Union, et ce pour trois types de raisons.

D'abord pour des raisons symboliques : l'articulation des compétences entre Etats membres et Union européenne est aujourd'hui telle que le modèle social européen semble être porté par

<sup>103</sup> « Urban » est un programme d'intérêt communautaire (PIC) qui relève des fonds structurels.

les Etats membres et contrecarré par l'Union. Or l'Union européenne se doit d'incarner, en tant qu'institution, l'ensemble des éléments constitutifs du modèle européen y compris la redistribution : il faut donc faire émerger l'Europe sociale. Une mesure aussi symbolique que l'introduction d'un revenu minimum européen y contribuerait. L'Union doit aussi participer à la couverture des nouveaux risques qui se font jour : il s'agit en particulier des licenciements collectifs intervenant dans le cadre des restructurations économiques et de la sécurisation des parcours professionnels. 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 oeuvre la solidarité entre les Etats en matière de convergence économique, de réaction aux chocs asymétriques et de soutien face aux catastrophes naturelles.

Orientation VIII : créer une protection sociale pour les citoyens européens
---

La Table ronde formule sur ce point les propositions suivantes.

- Un revenu minimum européen traduirait les droits économiques du citoyen européen – le droit à un niveau de vie minimum. Il illustrerait la solidarité entre tous les citoyens européens et symboliserait l'Europe sociale. Ce revenu minimum ne serait pas unique pour toute l'Europe, ce qui serait soit inutile (s'il est fixé trop bas) soit dangereux (s'il est fixé trop haut, étant donné les disparités économiques qui existent entre les Etats dans une Union de vingt-cinq membres). Son niveau serait fixé dans chaque pays selon une méthode de calcul commune permettant un ajustement national destiné à refléter les différences de pouvoir d'achat entre les Etats membres.
  - *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.
- Les filets de sécurité existants doivent être repensés pour répondre aux risques nouveaux qui apparaissent dans une économie globalisée. Les délocalisations sont l'une des traces les plus courantes de ces nouveaux risques : lorsqu'une grande entreprise se retire d'un bassin d'emploi, il arrive qu'elle laisse derrière elle une région sinistrée, marquée par le basculement des salariés dans un chômage de longue durée et par leur déqualification progressive. Si les fonds structurels (« objectif 2 ») aident les régions en reconversion, il n'existe pas d'aide concernant directement les salariés. La création et l'intégration à l'« objectif 2 » d'un fonds européen de soutien aux restructurations permettrait de financer les actions en faveur des salariés victimes d'un licenciement collectif intervenant dans le cadre d'une restructuration économique. Afin de faciliter la reconversion des salariés concernés, ces aides auraient un caractère actif et mettraient l'accent sur les programmes de formation.
  - *Proposition 21* : créer un fonds européen de soutien aux salariés victimes des restructurations.
- La généralisation des ruptures professionnelles met au jour d'autres risques encore. L'enjeu est simple : le modèle de la carrière à vie dans une même entreprise est révolu, les travailleurs changent de plus en plus fréquemment de métier, et ces ruptures professionnelles sont sources d'inégalités profondes entre ceux qui sont en mesure de valoriser ces changements et ceux qui les subissent.

Afin de répartir sur la collectivité les coûts liés à la mutation industrielle, l'Union doit contribuer à aider au passage de l'emploi perdu à l'emploi nouveau. Dans le passé, lorsque l'organisation industrielle reposait sur les statuts professionnels, c'était le poste de travail qui était protégé. Désormais, ce sont le travailleur et sa trajectoire professionnelle qui doivent l'être : l'employabilité de l'individu, sa mobilité, ses perspectives d'évolution professionnelle doivent être garanties tout au long de sa carrière.

En pratique, la sécurisation des parcours professionnels pourrait être développée selon trois axes. Il s'agirait d'abord d'organiser la prise en charge par la collectivité de la transition d'un emploi à l'autre – ce que les spécialistes appellent l'organisation des « marchés transitionnels ». Les agences de placement nationales peinent à apporter aux travailleurs le soutien logistique permanent qui leur est nécessaire ; il faudra inventer des « agences de transition » qui s'inspireront des missions d'“*outplacement*” que les entreprises offrent parfois à leurs cadres sur le départ : bilan de compétence, soutien psychologique, soutien matériel. Ce soutien devra être maintenu jusqu'à l'obtention d'un nouvel emploi.

Il faudra ensuite chercher à rendre « transférables » les qualifications acquises dans une entreprise : cela passera par la reconnaissance de ces qualifications dans les *curriculum vitae*, sous la forme d'une certification des acquis professionnels équivalente à un diplôme.

Un effort massif devra enfin porter sur la formation continue. Chaque Européen étant désormais appelé à exercer plusieurs métiers au cours de sa carrière, la formation tout au long de la vie devient une nécessité. Et si l'on admet que chaque citoyen a droit à une même durée de formation, ceux qui n'en ont pas pleinement bénéficié au moment de leur formation initiale parce qu'ils ont quitté l'école plus tôt que d'autres, doivent pouvoir disposer d'une sorte de « droit de tirage social » leur permettant de la compléter ultérieurement.

➤ *Proposition 21* : faire de la sécurisation des parcours professionnels le premier droit social européen.

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

La solidarité entre les Etats membres relève de la compétence communautaire. Les dépenses structurelles, qui assurent cette solidarité, constituent aujourd'hui le deuxième budget de l'Union (0,34% du PIB). L'Union dispose dans ce cadre de deux instruments principaux : le fonds européen de développement régional (FEDER), qui concerne les régions en retard de développement et pèse 75% des dépenses structurelles ; et le fonds de cohésion, dont l'objectif est de contribuer au rattrapage des Etats en retard et qui représente moins de 10% des dépenses structurelles. A droit constant, la quasi-intégralité des actions structurelles prendront la direction des nouveaux adhérents lors des perspectives financières 2007-2013 : aucun des actuels « pays de la cohésion » (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande) ne sera plus éligible aux fonds de cohésion.

- Le rapport *An agenda for a growing Europe* souligne à juste titre que la priorité est d'apporter un appui aux nouveaux adhérents, qui sont des pays à faible revenu. Une telle orientation avait été suivie lors de l'entrée de la Grèce, de l'Espagne et du

Portugal : l'adhésion de ces pays en retard de développement avait amené la création du fonds de cohésion. Or l'élargissement de l'Union qui vient d'être réalisé voit l'adhésion de pays dont le retard de développement est infiniment plus marqué que ne l'était celui des actuels « pays de la cohésion ». Lors de leur entrée dans la Communauté, les « pays de la cohésion » disposaient d'un PIB par tête d'environ 70% de la moyenne européenne ; les nouveaux membres se situent à 45% de la moyenne de l'Union à Quinze (33% pour la Lettonie)<sup>104</sup>. Pour la première fois, l'Union va intégrer des pays pauvres. Consentir un effort massif en leur direction paraît indispensable. Dans ces conditions, il est proposé de :

- (i) augmenter significativement le volume des dépenses structurelles, dont l'efficacité en termes de rattrapage économique a été démontrée (par exemple, de 0,34% à 0,6% du PIB) ;
- (ii) inverser le rapport entre le FEDER (dont le volume diminuerait peu en termes absolus mais qui ne pèserait plus que 30% du total des dépenses structurelles) et le fonds de cohésion (désormais le plus important et intégralement dirigé vers les nouveaux adhérents).

➤ *Proposition 22 : développer la politique structurelle de l'Union et la réorienter afin de favoriser la convergence des nouveaux adhérents.*

- Au-delà des nécessités de la convergence des pays en retard de développement, il est légitime que la solidarité européenne se manifeste plus globalement entre tous les Etats membres. C'est particulièrement vrai lorsque surviennent des catastrophes naturelles. Cette solidarité a joué lors des graves inondations qui ont frappé l'Allemagne en 2003, mais les volumes financiers mobilisés sont demeurés limités. La création d'un fonds européen abondé de manière appropriée permettrait de mobiliser des moyens financiers importants lors d'un sinistre ou de tout choc frappant un pays membre.

➤ *Proposition 23 : renforcer le fonds européen de soutien aux Etats ou régions victimes de catastrophes naturelles.*

- La solidarité européenne passe enfin par le soutien logistique. L'efficacité des moyens logistiques de sécurité civile disponibles en Europe n'est pas optimale, ainsi que le montrent les réponses inadaptées apportées à de nombreuses catastrophes et, de façon récurrente, les feux de forêts estivaux. Les moyens nationaux sont souvent immobilisés sans affectation, et se révèlent insuffisants lorsque survient un sinistre important. Une mise en commun de ces moyens au niveau européen (flottes de Canadairs, hélicoptères bombardiers d'eau...) permettrait d'intervenir massivement sur les lieux de sinistre et d'optimiser les moyens collectifs. Cette proposition peut sembler relativement anecdotique ; mais la Table ronde a considéré que la puissance symbolique d'une sécurité civile aux couleurs de l'Union contribuerait notablement à accroître le sentiment d'appartenance à l'Europe.

➤ *Proposition 24 : créer une sécurité civile européenne.*

---

<sup>104</sup> Source : Commission européenne, base de données AMECO.

***L'Europe dans le monde : une Europe-puissance pour promouvoir le modèle de justice dans l'ordre international***

La nouvelle Europe est porteuse d'un message au monde. Son ambition est de contribuer à étendre à l'ordre international le monde de droit et de justice qu'elle cherche à promouvoir sur son territoire. Pour les Européens, l'inviolabilité de la personne humaine s'applique à tous les êtres humains de la planète. Aussi les droits de l'homme – dans tous leurs aspects : démocratie, tolérance culturelle, développement économique et social – doivent-ils définir la politique extérieure de l'Union : ils doivent symboliser l'Europe sur la scène internationale.

La réponse européenne au défi stratégique posé par les attentats du 11 septembre 2001 apparaît ainsi complémentaire de la réponse américaine. La réaction des Etats-Unis porte la marque de leurs préoccupations nationales : elle consiste à préserver les intérêts vitaux menacés et repose sur une guerre légitime contre le terrorisme. Cette riposte est nécessaire, mais l'Europe ne l'estime pas suffisante, et donne à sa propre réponse une dimension universelle en soulignant l'impératif de prévention des crises. Il faut évidemment combattre le terrorisme par la répression, mais il faut aussi, dans la logique d'opportunités inspirant le modèle de justice européen, s'attaquer à ses racines : la pauvreté et le sous-développement. Une planète hypermédiatisée où deux milliards de personnes vivent avec moins de deux dollars par jour secrète quotidiennement de nouveaux terroristes.

L'Union doit avoir le souci de faire progresser sa vision du monde sur la scène internationale. Si elle ne veut ni ne peut chercher à imposer son modèle par la contrainte, elle doit toutefois se doter de certains attributs de la puissance pour le promouvoir. Trois approches convergentes peuvent être mises en oeuvre : la puissance au service du multilatéralisme, le co-développement, la politique d'immigration.

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

La promotion du multilatéralisme est la traduction naturelle du modèle européen sur la scène internationale. C'est par le droit que l'Union a construit sur son sol un modèle de paix et de justice, rejetant la seule logique de puissance et encourageant la négociation, le compromis, l'arbitrage. Elle tente aujourd'hui de transposer ce modèle à l'ordre international en plaidant pour le renforcement des institutions multilatérales : élaboration de règles communes (en matière de droits de l'homme, d'environnement international, de commerce mondial...) et création de juridictions destinées à faire respecter ces règles et à régler les différends. C'est cette même approche qui l'anime dans le domaine stratégique. La « *stratégie européenne de sécurité* », présentée par Javier Solana et approuvée par le Conseil européen le 12 décembre 2003, apparaît comme le document fondateur définissant les grands principes stratégiques qui distinguent la conception européenne des relations internationales de la stratégie de sécurité nationale américaine : choix d'un multilatéralisme effectif incarné par une Organisation des Nations-Unies dotée « *des moyens nécessaires pour pouvoir assumer ses responsabilités* », refus des guerres préventives, prévention des conflits et résolution des crises par des moyens pacifiques dont la mise en œuvre précède tout recours à la force, rejet de la vision bipolaire du monde entre le bien et le mal et du recours à la force non seulement pour désarmer les Etats hostiles mais également pour transformer leur régime politique ou économique.

L'approche multilatérale européenne se heurte toutefois au refus de la plupart des acteurs mondiaux de jouer la carte du droit international : ni les Etats-Unis, ni la Chine, ni les grands pays en développement ne sont prêts à renoncer à la logique de la puissance. L'Union doit

avoir conscience qu'elle ne pourra contribuer à l'imposition du droit sur la scène internationale sans le secours de la puissance diplomatique et militaire.

- Puissance diplomatique tout d'abord. L'efficacité de l'action internationale de l'Europe est limitée par la fragmentation des diplomaties nationales. L'influence prépondérante de l'Union à l'OMC tient à sa représentation unifiée, sous le *leadership* du Commissaire au commerce. L'unification de la représentation extérieure européenne doit être poursuivie. La première étape est bien connue : assurer la représentation extérieure unifiée de la zone euro dans les institutions financières internationales (cf. proposition 11). Le rapprochement des missions diplomatiques nationales doit également être entamé, ce de manière réaliste : l'idée déjà évoquée par certains chefs d'Etat et de gouvernement de « maisons de l'Europe », rassemblant les ambassades nationales dans un même ensemble immobilier et mettant certains moyens en commun, mériterait d'être explorée. A terme, la question de la représentation de l'Union au Conseil de sécurité de l'ONU ne doit pas être taboue.

➤ *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.

- Puissance militaire ensuite. Lorsqu'un pays viole les règles du droit international et menace la sécurité collective – ce qui a été le cas par exemple de l'invasion militaire du Koweït par l'Irak en 1991 –, la communauté internationale doit imposer des sanctions qui peuvent aller jusqu'à l'action militaire, faire cesser cette violation et sauvegarder l'ordre international. La puissance est également indispensable à l'exercice de la dissuasion : la construction interne de l'Union aurait ainsi été plus difficile sans le « parapluie stratégique » américain. Cette nécessité de la puissance explique l'attitude des pays d'Europe centrale et orientale en matière de sécurité : marqués par l'expérience de la domination soviétique, ils font de leur sécurité un impératif et tendent à se tourner vers les Etats-Unis qui, à tort ou à raison, leur semblent les seuls en mesure de leur offrir une protection militaire crédible. L'Europe de la défense est ainsi une priorité évidente, même si elle reste encore largement à construire. Si elle veut contribuer à édifier un ordre international fondé sur le droit, l'Union doit reconstruire sa puissance militaire et consentir les efforts politiques et financiers requis.

➤ *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
--

La politique internationale de l'Union ne repose pas sur la seule maîtrise de la puissance diplomatique et militaire. L'Union peut mobiliser un autre levier : la puissance économique. La sécurité internationale passe par le développement économique du Sud. Parce qu'il apaise le ressentiment face à l'opulence du Nord, parce qu'il est synonyme d'éducation et d'investissement dans les hommes, parce que la stabilité politique lui est associée, le développement constitue une source majeure de pacification des relations internationales.

L'aide européenne est pourtant largement inadaptée, d'abord par l'insuffisance de son volume, ensuite par ses modalités : consistant essentiellement en une distribution passive, elle

ne s'attache qu'à la correction *a posteriori* des dégâts du sous-développement. L'aide européenne doit changer de logique pour passer, comme dans l'ordre interne à l'Union, d'une approche par la réparation à une approche active par les opportunités. La Table ronde en appelle à une véritable politique européenne de co-développement autorisant l'émancipation des pays du Sud, et ouvre plusieurs voies en ce sens.

- La première voie passe par le lancement d'une initiative euro-méditerranéenne réunissant l'ensemble du pourtour méditerranéen, qui est le berceau de la civilisation européenne. Dit « processus de Barcelone », le cadre actuel de la coopération de l'Union avec les pays méditerranéens est relativement inadéquat, notamment parce qu'il repose pour l'essentiel sur des accords de libre-échange. Les actions de co-développement sont trop timides et restent entravées par la persistance de procédures bureaucratiques. Ce qui manque à la rive sud de la Méditerranée, ce sont des investissements amorçant un cycle de développement ainsi que des hommes et des femmes suffisamment formés pour entraîner ce cercle vertueux. C'est pourquoi l'Union pourrait lancer une large initiative financière en direction de la Méditerranée et orienter les fonds ainsi mobilisés vers la construction d'infrastructures, l'éducation et la santé.

Pour être significative, cette initiative ne saurait être inférieure à une trentaine de milliards d'euros étalés sur trois ans ; pour être réaliste, elle ne peut excéder une cinquantaine de milliards. Entre ces deux chiffres, 0,4% du PIB européen - soit 40 milliards d'euros environ- semble une mesure correcte. Quel doit être le champ d'une telle initiative ? Notre zone d'intervention naturelle est la Méditerranée. Entendue au sens large, c'est le territoire qui est aujourd'hui le plus sensible à l'argumentation du terrorisme islamique. Du Maghreb aux Balkans, du Maroc à la Bosnie, nous avons une responsabilité dont l'Histoire est témoin. C'est là que l'Union doit intervenir, c'est ce que lui dicte son devoir en même temps que ce que lui indique son expérience. Cet arc méditerranéen regroupe, selon la définition que l'on se donne, entre 200 et 300 millions d'habitants dont le niveau de vie est faible (moins de 2 000 euros par tête en moyenne) et dont le dynamisme économique est dans l'ensemble médiocre. Cette région effectue globalement la moitié de ses échanges avec l'Union européenne, même si l'intensité de ce flux est assez faible (moins d'un point de PIB de l'Union). Un effort de 40 milliards d'euros étalé sur trois ans représenterait pour les pays bénéficiaires environ 6 points de PIB (2 points par an), ce qui constitue un montant important au regard de l'expérience historique<sup>105</sup>.

➤ *Proposition 27* : lancer une nouvelle initiative euro-méditerranéenne pour le co-développement.

- Une initiative ambitieuse en matière de santé procéderait également de la logique du co-développement. Santé et développement sont en effet intimement liés. La Banque mondiale a montré que la croissance par tête en Afrique serait trois fois supérieure sans les effets ravageurs du SIDA. De même, la malaria réduit la croissance économique africaine de plus de 1 point par an. 25% des enfants du Sud, essentiellement en Afrique, n'ont toujours pas accès aux vaccins standards qui sont pourtant tombés dans le domaine public. On pensait la poliomyélite définitivement

<sup>105</sup> Le plan Marshall a représenté 8 points de PIB des pays récipiendaires étalés sur quatre ans et un point du PIB américain.

éradiquée, et l'on doit faire face au développement d'une importante épidémie dans l'Uttar Pradesh. Avec l'accord d'août 2003 sur l'accès des pays en développement aux traitements brevetés à travers les médicaments génériques, la communauté internationale a fait un premier pas ; mais on ne saurait s'en contenter. Même aux coûts des génériques, les pays les plus pauvres n'ont pas les moyens d'acheter les médicaments nécessaires à leur population. L'Union doit prendre l'initiative de la création d'un fonds mondial consacré à la santé dans les pays en développement.

➤ *Proposition 28 : prendre l'initiative d'un fonds mondial pour la santé*

- Sans encore y consacrer des ressources financières à la hauteur de l'enjeu, l'Union s'est engagée dans la voie de l'amélioration de la gestion des ressources hydriques sur la planète. Dès les toutes prochaines années, le manque d'eau – potable comme agricole - se fera sentir plus cruellement que par le passé dans de nombreuses régions du globe. Des solutions existent et ont montré leur efficacité. Qu'il s'agisse de limiter des pertes dans les réseaux existants ou de créer des conditions d'acheminement nouvelles, le résultat ne dépend que des moyens financiers qui seront mis en oeuvre au niveau de la planète (entre 15 et 20 milliards d'euros sont nécessaires) et de la volonté politique de lutter contre le « stress hydrique ».

➤ *Proposition 29 : prendre l'initiative d'un fonds mondial pour l'eau.*

- Les propositions précédentes exigent un financement important, qui n'est toutefois guère supérieur aux engagements antérieurs – mais non suivis d'effets – pris par l'Union en matière d'aide au développement. L'Union européenne est certes l'entité politique qui consent l'effort financier le plus important en matière d'aide publique au développement : 0,40% du PIB, contre 0,22% pour le Japon et 0,06% pour les Etats-Unis. Victime des contraintes budgétaires croissantes qui pèsent sur les Etats membres, cette aide européenne est cependant en déclin : à l'exception notable des pays nordiques qui consacrent à l'aide publique au développement près de 1% de leur PIB, les pays européens ne remplissent pas le standard international fixé par l'OCDE (0,7% du PIB) qu'ils s'étaient pourtant engagés à respecter. L'Union européenne pourrait pallier ces carences au moyen d'une montée en puissance de l'aide publique communautaire.

➤ *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
--

La politique d'immigration relève de la puissance politique. L'Union exerce une forte attraction sur de nombreuses populations. Bien gérée, la politique d'immigration de l'Union peut devenir une opportunité pour le développement du Sud et la stabilité internationale.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Dans l'ensemble de l'Union, l'immigration est perçue comme un danger : il n'y aurait pas d'emplois pour les immigrés en période de crise économique ; ils pèseraient sur la protection sociale dont le financement est assuré par les ressortissants nationaux ; en raison de leur nombre et d'un décalage culturel plus marqué que celui qui séparait les populations européennes des immigrés issus de vagues précédentes, ils poseraient

un problème d'intégration. C'est pourquoi la quasi-totalité des pays européens ont adopté une politique d'« immigration zéro »<sup>106</sup>.

La Table ronde considère que cette politique d'interdiction de l'immigration n'est pas appropriée. Il n'est d'une part pas possible de tarir l'immigration : la pression migratoire (pauvreté, chômage, dynamisme démographique des pays du Sud) est trop forte. Les conséquences de cette interdiction légale sont doubles : le droit d'asile est menacé par l'engorgement des procédures lié au dépôt massif de demandes d'asile par les immigrants économiques<sup>107</sup> ; l'immigration illégale s'accroît fortement, et avec elle la précarité et la misère. La seule solution pérenne consiste alors en la régularisation *a posteriori* des immigrants illégaux, comme l'ont fait la France, la Belgique, l'Italie et, récemment encore, le Royaume-Uni. Parce qu'ils sont entrés illégalement et n'ont bénéficié d'aucune forme d'accompagnement social, les étrangers ainsi régularisés sont largement inadaptés au marché du travail européen – beaucoup ne parlent pas la langue du pays d'accueil – et éprouvent les plus grandes difficultés à s'intégrer à la société dans laquelle ils vivent.

La politique d'interdiction de l'immigration est d'autre part fautive, car l'Union a besoin de cet apport de population. Elle en a besoin pour combattre son vieillissement démographique : une immigration importante sera nécessaire pour éviter le recul de la population active européenne et pour assurer le financement de la protection sociale dans les pays membres. Ces considérations ont déjà été partiellement vérifiées : durant la dernière décennie, les trois quarts de la croissance démographique constatée dans l'Union proviennent de l'immigration. Le choc de la transition démographique que connaîtra l'Europe dans les décennies à venir sera si fort, qu'il ne reste à l'Union d'autre choix qu'un recours significatif à l'immigration.

Mais l'immigration peut aussi participer aujourd'hui au développement des pays du Sud. En l'espace d'une trentaine d'années, les migrations ont changé de nature : elles étaient définitives et emportaient un projet d'assimilation ; elles sont de plus en plus temporaires et s'articulent autour d'un projet de retour dans le pays d'origine. L'immigration était une source de paupérisation du Sud ; elle peut devenir un outil pour son développement. L'immigration peut ainsi devenir une opportunité pour l'Union : c'est ce que montre le rapport *Replacement migration : is it a solution for declining and ageing populations ?* publié par les Nations-Unies en 2000, et c'est ce que Kofi Annan a rappelé récemment devant le Parlement européen. L'immigration ne sera pas pour l'Union une impasse économique, mais une ressource indispensable ; elle ne sera pas une menace pour la sécurité sociale, mais une solution pour son financement ; elle ne sera pas un problème pour l'intégration en Europe, mais une solution pour le développement du Sud.

Pour devenir une opportunité, l'immigration doit toutefois être régulée. C'est pourquoi l'Union doit se doter d'une politique d'immigration active. Cette politique doit être communautaire parce que les enjeux liés à l'immigration sont similaires pour tous les Etats membres. Cette politique pourrait reposer sur trois piliers.

Premier pilier : une immigration légale fondée sur un système de quotas. Il y a peu de chance qu'il y ait spontanément correspondance entre la demande de travail exprimée par les entreprises européennes et l'offre fournie par les flux migratoires. Les besoins concerneront de plus en plus des emplois très qualifiés alors que l'immigration procurera spontanément des travailleurs pas ou peu qualifiés. A l'opposé, mettre en œuvre une politique qui drainerait les

<sup>106</sup> Avec une exception limitée pour le regroupement familial.

<sup>107</sup> Seulement 10% des demandes d'asile formulées en Europe se révèlent justifiées.

meilleurs éléments du Sud serait contraire à la politique de développement que l'Union doit mener. Il faut donc trouver un équilibre entre les besoins économiques de l'Union, les intérêts légitimes des pays d'origine et les liens historiques particuliers que les nations européennes ont pu tisser avec certains pays du Sud. Un système de quotas permettrait de concilier ces divers objectifs. Les Etats-Unis, le Canada ou l'Allemagne ont en la matière des expériences dont l'Union pourrait s'inspirer, notamment sur les catégories d'emplois dont l'évolution à moyen terme peut être statistiquement anticipée (travaux saisonniers, chantiers, contrats de mission, compétences manquantes (puéricultrices)...

Deuxième pilier : une politique d'immigration conçue comme outil de développement des pays d'origine. Les politiques d'immigration étaient jusqu'ici couplées avec des politiques d'intégration. L'un des aspects novateurs de la politique d'immigration de l'Union sera d'avoir été conçue comme instrument au service du développement. Aussi devra-t-elle comprendre des outils d'accompagnement des étrangers ayant un projet d'immigration temporaire. En pratique, elle devra être co-organisée avec les gouvernements des pays d'origine et œuvrer en faveur d'une réinstallation réussie dans ces pays (tutorat, développement rural...).

Troisième pilier : la lutte contre l'immigration illégale à travers la création d'une police des frontières européenne. Une régulation appropriée des flux migratoires ne saurait faire l'économie de la lutte contre l'immigration illégale. Celle-ci pourra être d'autant plus légitimement réprimée que des filières légales auront été ouvertes. Or le contrôle de l'immigration est aujourd'hui défaillant en Europe. Il repose sur des polices des frontières inadaptées parce que nationales : les effectifs présents aux frontières internes à l'Union sont trop nombreux, ceux aux frontières extérieures insuffisants. Alors même qu'ils se situent à une frontière extérieure de l'Europe, certains Etats membres sont politiquement moins sensibles à la question de l'immigration illégale parce que les flux migratoires ne font que les traverser. Un redéploiement des effectifs est dès lors nécessaire et devrait être réalisé dans le cadre d'une police des frontières communautaire<sup>108</sup>.

➤ *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.

### 3.1.3. Le financement : progresser vers le fédéralisme budgétaire

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

- L'Union voit ses compétences renforcées ; elle doit être dotée des moyens financiers de son action. Le passage à l'Union politique et le développement du modèle européen ne peuvent se concevoir avec un budget égal à 1% du PIB européen et plafonné à

<sup>108</sup> La police des frontières s'inscrit par ailleurs dans une logique plus large d'efficacité collective dans le cadre de la lutte contre la criminalité. Parce que le terrorisme est devenu un fléau mondialisé, comme l'ont montré les attentats survenus à Madrid le 11 mars dernier, parce que le crime organisé ne connaît pas de frontières, c'est au niveau de l'Union qu'il faut le combattre. Plusieurs gouvernements ont évoqué la création d'une police européenne intégrée, comprenant la création d'une police criminelle opérationnelle dont Europol serait le noyau, ainsi que d'une police spécifique dont la mission serait d'assurer la protection des frontières extérieures de l'Union et de ses aéroports internationaux.

1,24% comme c'est le cas aujourd'hui. Aucune institution de type fédéral ne peut fonctionner avec un budget aussi limité. A titre de comparaison, le budget fédéral des Etats-Unis se situe à environ 20% du PIB américain, le budget fédéral de l'Allemagne à près de 13% du PIB allemand. Ce nanisme budgétaire conduit l'Union à agir principalement par l'instrument normatif et engendre de la sorte une forme d'inflation réglementaire.

Le chiffrage très grossier des différentes mesures proposées ci-dessus s'établit à 1% du PIB européen si l'on exclut les actions liées au développement (orientation XI). Il s'élève à environ 1,3% si l'on inclut leur financement. Seule une petite partie de ces ressources peut être attendue de redéploiements budgétaires internes. L'unique budget important présentant des marges de manœuvre théoriques est celui de la PAC. Mais s'il est légitime d'envisager un "*phasing out*" progressif des subventions agricoles entraînant des distorsions inacceptables, les dépenses de développement rural sont nécessaires à l'évolution de la PAC vers le soutien à une agriculture durable de qualité. Quant aux restructurations agricoles à l'Est de l'Europe, elles vont entraîner un surcroît de dépenses.

Le budget de l'Union devrait dès lors passer approximativement à 2% du PIB pour autoriser la mise en oeuvre de l'intégralité des propositions présentées dans ce rapport. En guise de première étape, on peut indiquer une fourchette de 1,5% à 1,6% du PIB. Cela signifie que, lors des négociations consacrées aux perspectives financières 2007-2013 qui débutent actuellement, l'enjeu principal consistera en la suppression du plafond de ressources propres de 1,24% du PIB.

➤ *Proposition 32* : *supprimer le plafond de ressources propres et accroître progressivement le budget communautaire.*

- Comment devrait être financé l'accroissement du budget communautaire ? Une fraction du financement proviendra de transferts budgétaires des Etats membres liés aux transferts de compétences. Cette partie ne contribuera donc pas à l'augmentation du niveau global des prélèvements obligatoires en Europe. Mais elle sera nécessairement très limitée, et ne dépassera sans doute pas 0,1% du PIB : les compétences nouvelles envisagées pour l'Union ne sont pas, sauf exceptions (sécurité civile, politique de l'immigration, police des frontières), des compétences transférées se substituant aux compétences nationales mais des compétences complémentaires s'y ajoutant.

Une autre partie du financement proviendra d'un accroissement des contributions nationales, comme cela a toujours été le cas jusqu'à présent à chaque étape de la montée en puissance budgétaire de l'Union.

Mais pour s'engager dans la voie de l'Europe politique, l'Union a besoin de se doter, au-delà des quatre ressources propres actuelles qui sont autant de contributions nationales (droits agricoles, droits de douanes, ressource TVA, ressource PNB), d'une cinquième ressource budgétaire de type fédéral<sup>109</sup>. La question posée est bien d'ordre politique : veut-on donner à l'Union une véritable capacité de financement autonome ?

---

<sup>109</sup> Notons pour l'anecdote qu'il existe déjà un impôt européen – l'impôt sur le revenu qui frappe les fonctionnaires européens.

En pratique, veut-on octroyer au Parlement européen le pouvoir de lever l'impôt<sup>110</sup> ? Sauf à renoncer à toute avancée vers l'Europe politique, la réponse doit être positive<sup>111</sup>.

Le « candidat » naturel pour devenir la cinquième ressource de l'Union est l'impôt sur les sociétés, par exemple sous la forme d'une taxe additionnelle à l'impôt national. L'harmonisation – au moins partielle – du taux et de l'assiette de l'impôt sur les sociétés constituerait un pas supplémentaire vers l'achèvement du marché unique. Elle permettrait de limiter la concurrence fiscale que se livrent les Etats membres et qui porte principalement sur cet impôt<sup>112</sup>. Un point d'impôt sur les sociétés représente environ 0,1% du PIB européen. Le passage d'un budget communautaire de 1% à 1,5% du PIB pourrait ainsi se faire avant même d'engager des redéploiements budgétaires sur la base suivante : 0,1% liés aux transferts de compétences ; 0,1% par contributions nationales supplémentaires ; 0,3% par la création d'une taxe additionnelle de trois points à l'impôt sur les sociétés, ce qui ne paraît pas irréaliste.

➤ *Proposition 33* : créer le premier impôt européen, qui pourrait prendre la forme d'une taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés.

\*       \*  
\*  
\*  
\*

Le budget européen devrait avoir à terme un contenu assez largement différent de ce qu'il est aujourd'hui. Il comporterait schématiquement trois grands blocs :

- (i) les investissements d'avenir, répondant à la logique d'opportunités du modèle européen (40% du budget environ) : recherche-développement, centres universitaires d'excellence, réseaux de transport européens, fonds d'investissement dans la petite enfance, programme « Urban », programme de convergence écologique... ;
- (ii) les transferts de solidarité, correspondant à la formation de l'Europe sociale (40% du budget) : solidarité entre les citoyens européens (fonds de soutien aux restructurations, fonds de soutien pour les circonstances exceptionnelles, sécurité civile européenne...) et solidarité entre les Etats membres axée sur la convergence des pays en retard de développement économique (politique de cohésion) ;
- (iii) la politique agricole commune (20% du budget).

Sans être démantelée, la politique agricole commune « rentrerait dans le rang » : elle ne serait plus la principale politique de l'Union. Accordant deux parts à peu près égales aux dépenses liées aux investissements d'avenir et aux transferts de solidarité, le budget de l'Union

<sup>110</sup> Ce pouvoir pourrait être encadré. Ainsi, par exemple, la capacité à moduler le taux de l'impôt pourrait être encadrée par un plafond et un plancher.

<sup>111</sup> Un tel impôt aura, de surcroît, l'intérêt de casser les logiques nationales du « juste retour », les Etats membres ayant tendance à juger de l'intérêt du budget communautaire à l'aune des bénéfices nets qu'ils en retirent (dépenses budgétaires dont ils bénéficient diminuées de leur contribution nationale).

<sup>112</sup> Il ne s'agit pas là de la concurrence fiscale « déloyale », traitée *supra* dans les développements relatifs à la politique industrielle, mais bien de la concurrence fiscale « normale » : elle se manifeste en particulier par la baisse généralisée des taux de l'impôt sur les sociétés.

refléterait l'importance des deux piliers du modèle de justice européen : les opportunités et les filets de sécurité.

### 3.1.4. Les limites : une conception claire de la subsidiarité

Orientation XIV : redéfinir les principes de la subsidiarité

Europe économique, Europe environnementale, Europe sociale, Europe dans le monde : les compétences de l'Union étaient sectorielles, elles ont vocation à devenir générales. Telle est, fondamentalement, l'essence même de l'Europe politique.

Cela ne signifie pas que la montée en puissance de l'Europe politique videra progressivement les Etats de leur souveraineté nationale : les compétences européennes nouvelles qui sont envisagées dans ce rapport ne résultent pas, pour l'essentiel, de transferts de compétences en provenance des pays membres ; ce sont des compétences complémentaires qui viennent se superposer aux compétences nationales. C'est là une spécificité de la construction communautaire qui la distingue des fédérations classiques : les compétences sont le plus souvent partagées et non exclusives ; sauf exceptions (euro, politique commerciale extérieure, concurrence), les fonctions de souveraineté ne sont pas réparties par blocs entre l'échelon communautaire et l'échelon national, mais sont cogérées. Cette particularité fait écho à une spécificité institutionnelle. Dans une fédération classique, les institutions fédérales et fédérées sont séparées : chaque échelon possède son système institutionnel propre. Ce n'est pas le cas de la construction communautaire : les chefs d'Etat et de gouvernement gouvernent à la fois dans les Etats et, à travers le Conseil européen, au niveau de l'Union ; les gouvernements détiennent le pouvoir exécutif national mais aussi, au sein du Conseil, une partie du pouvoir législatif européen. Parce que les Etats sont au cœur de la construction européenne, parce que la future fédération européenne demeurera une fédération d'Etats-nations, la séparation fonctionnelle entre fédération et Etats fédérés n'a pas besoin d'être aussi marquée en Europe qu'ailleurs.

Comment, dans ces conditions, assurer la répartition des compétences communautaires et nationales dans chaque domaine ? Donner une définition nouvelle de la subsidiarité est devenu indispensable. La Table ronde suggère que les interventions de l'Union reposent sur trois principes.

- *Premier principe : des responsabilités de mission.* Le projet politique de l'Union consiste à porter le modèle de justice européen. Le déploiement de ses compétences doit se faire à l'aune de cette mission. Ainsi, dans cette logique, le pilier « justice affaires intérieures » n'a pas vocation à être communautarisé : la police et le pouvoir judiciaire ne relèvent pas en tant que tels du modèle de société européen. Cela ne doit naturellement pas empêcher l'organisation d'une coordination étroite entre les autorités nationales dans ces domaines, comme cela se fait aujourd'hui sur le pilier JAI. Cette coordination est particulièrement nécessaire aujourd'hui en matière de lutte contre le terrorisme international, mais elle n'implique pas une communautarisation de ces compétences.
- *Deuxième principe : le respect de l'antériorité historique.* L'Union européenne ne se substitue pas à l'exercice national des compétences entrant dans son champ, mais s'y ajoute. Il en est ainsi des propositions de la Table ronde en matière de R&D : l'Union

fixe un objectif collectif (un minimum de 3% du PIB investi dans la recherche) et finance la part de l'objectif qui n'est pas couverte par les investissements nationaux.

- *Troisième principe : le critère d'efficacité.* Conformément à une acception classique de la subsidiarité, l'Union ne doit pas intervenir là où l'échelon national ou local se montre plus efficace qu'elle ne saurait l'être. La proposition de la Table ronde sur la petite enfance permet d'illustrer ce point : l'Union mutualise les financements dans un fonds européen, mais la compétence d'action demeure locale et même, souvent, municipale.

### **3.2. Un bras politique pour l'Union : renforcer la démocratie européenne**

#### **3.2.1. Créer des institutions pleinement politiques : vers une *res publica* européenne**

L'Union ne pourra se doter des compétences politiques générales nécessaires pour faire vivre le modèle de justice européen que si elle devient pleinement démocratique. Cela passe au premier chef par l'émergence d'institutions chargées d'une responsabilité politique directe à l'égard des citoyens. Tel est l'enjeu principal du projet de traité constitutionnel en cours de négociation.

#### ***Le projet de traité constitutionnel : des avancées réelles mais limitées***

Les avancées du texte issu de la Convention sur l'avenir de l'Europe<sup>113</sup> sont indéniables.

La Commission entame sa mue vers un gouvernement de l'Union. Pour la première fois, la Commission perd sa neutralité politique. Le Président de la Commission est désormais élu par le Parlement européen, et issu de la majorité politique qui aura gagné les élections. Il se rapproche du statut qui est celui du chef du gouvernement dans une démocratie parlementaire. Il ne se voit plus imposé ses commissaires par les gouvernements nationaux, mais les nomme et peut les révoquer *ad nutum* ; il peut ainsi composer son équipe de gouvernement et lui donner une ligne politique. Cette évolution rapproche le statut des commissaires de celui des ministres nationaux. Enfin, le rôle politique global de la Commission est reconnu : les textes actuels la cantonnent à « *assurer le fonctionnement et le développement du marché commun* »<sup>114</sup> ; le projet de traité constitutionnel l'investit de la promotion globale de « *l'intérêt général européen* »<sup>115</sup>.

Les autres institutions prennent également une coloration politique plus marquée. Le Conseil européen est doté d'un président qui assurera la représentation extérieure de l'Union (il sera donc le visage politique de l'Europe) et veillera à la mise en œuvre des orientations politiques adoptées par le Conseil européen. Le Conseil voit sa capacité décisionnelle améliorée : le principe du vote à la majorité qualifiée est posé, et le seuil de la majorité qualifiée abaissé. En d'autres termes, le Conseil devient plus supranational et moins intergouvernemental. Quant au

<sup>113</sup> Dans sa volonté de continuer à approfondir la construction communautaire, et après les échecs relatifs des CIG d'Amsterdam et de Nice, l'Europe s'est dotée d'une nouvelle méthode : la *Convention sur l'avenir de l'Europe*. Créée en décembre 2001 lors du Conseil européen de Laeken et présidée par Valéry Giscard d'Estaing, elle a remis ses travaux au Conseil européen de Thessalonique, en juillet 2003, sous la forme d'un projet de traité constitutionnel. Ce projet sert de base aux négociations de la CIG qui ont été ouvertes en septembre dernier. Après un échec en décembre, la CIG devrait se conclure lors du Conseil européen du 18 juin prochain.

<sup>114</sup> Article 211 du traité sur l'Union européenne.

<sup>115</sup> Article I-25 du projet de traité constitutionnel.

Parlement européen, ses pouvoirs sont nettement renforcés, à travers notamment la généralisation de la co-décision et le « dernier mot » en matière budgétaire.

Les avancées du projet de traité constitutionnel sont toutefois encore insuffisantes pour fonder l'Europe politique. D'une part, la Commission ne devient qu'un embryon d'exécutif politique. La personnalité soumise à l'élection du Parlement pour la présidence de la Commission est proposée par le Conseil européen « *compte tenu des élections au Parlement européen* », ce qui laisse d'importantes marges de manœuvre aux chefs d'Etat et de gouvernement. Les commissaires sont certes choisis par le président de la Commission, mais sur une base nationale et dans une liste de trois établie par chaque gouvernement. La CIG débat encore de la taille de la Commission, mais la volonté des vingt-cinq Etats de l'Union élargie d'être représentés en son sein amène à penser qu'elle sera relativement large.

D'autre part, la fonction gouvernementale de la Commission demeure contestée. Le projet de traité constitutionnel reconnaît le rôle hybride du Conseil qui, à côté des fonctions législatives et budgétaires, se voit reconnaître « *des fonctions de définition de politiques et de coordination* »<sup>116</sup>. Par fusion entre le Haut Représentant et le Commissaire aux relations extérieures, il crée un ministre des Affaires étrangères, nommé par le Conseil européen, « *mandataire du Conseil des ministres* »<sup>117</sup>. Surtout, il dote le Conseil européen d'un président et organise ainsi un pouvoir bicéphale. Avec deux chefs de l'exécutif se réclamant de deux légitimités politiques distinctes (un président de la Commission issu de la majorité politique du Parlement et un président du Conseil européen élu par les chefs d'Etat), le risque est grand d'aboutir à une certaine confusion institutionnelle.

Enfin, le « verrou » que constituent les modalités de vote au Conseil reste très solide. En dépit de l'introduction d'un principe de vote à la majorité (qualifiée), il est acquis que beaucoup de décisions demeureront prises à l'unanimité, notamment celles qui portent sur les éléments principaux du modèle européen – questions sociales, politique étrangère, fiscalité. En ce qui concerne le seuil de la majorité qualifiée, la Convention a proposé d'abandonner le système décisionnel issu du traité de Nice (triple majorité représentant 74% des voix pondérées) au profit d'un système de double majorité simplifié (la moitié des Etats représentant 60% de la population) ; la capacité décisionnelle du Conseil s'en trouverait améliorée d'un facteur dix<sup>118</sup>. Mais les négociations sont toujours en cours et s'orientent vers un relèvement du seuil<sup>119</sup>.

Avancées limitées, risque de confusion institutionnelle : les critiques sont nombreuses et sérieuses. On aurait pu imaginer des institutions politiques plus simples et procédant d'une répartition des attributions plus claire. Il y a sans nul doute de meilleurs schémas institutionnels. Il n'en demeure pas moins que le projet présenté par la Convention opère un changement de nature : en politisant la Commission, il dote l'Union d'un organe qui se rapproche d'un gouvernement ; en facilitant le vote majoritaire au Conseil et en renforçant le Parlement européen, il affirme son caractère fédéral. En ce sens, la Table ronde considère que

<sup>116</sup> Article I-22 du projet de traité constitutionnel.

<sup>117</sup> Article I-27 du projet de traité constitutionnel. Le ministre des Affaires étrangères est toutefois aussi vice-président de la Commission (« double chapeau »).

<sup>118</sup> Avec les modalités prévues par le traité de Nice, on peut montrer qu'il n'y a que 2% des coalitions possibles qui permettent de dégager une majorité ; avec la proposition de la Convention, on atteint 22%.

<sup>119</sup> On parle désormais de 55% des Etats représentant 65% de la population, ce qui ferait tomber la proportion de coalitions gagnantes autour de 10%.

le projet de Constitution, tel qu'il est issu de la Convention et à la condition de ne pas être altéré par la CIG, permet de répondre, au moins partiellement, aux besoins de l'Union.

***Au-delà du projet de traité constitutionnel : le point de départ, et non le point d'arrivée, de l'Europe politique***

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

Selon toute vraisemblance, le projet de traité constitutionnel sera adopté fin juin. Quel que soit le compromis final obtenu par la CIG, ce traité constitutionnel ne sera que le point de départ de la marche vers l'Europe politique. Puisque le projet de traité prévoit de lui accorder un droit d'initiative constitutionnelle<sup>120</sup>, une nouvelle étape constitutionnelle devra être préparée par le prochain Parlement européen, ainsi investi d'une vocation constituante.

Cette deuxième étape est possible. Elle est nécessaire pour trois raisons.

- La politisation des institutions devra se poursuivre. Le projet de traité constitutionnel ne pose que les germes des institutions dont l'Union devra se doter à long terme : un gouvernement politique de plein exercice responsable devant les citoyens européens, un Conseil fonctionnant sur un mode fédéral, un Parlement doté des pleins pouvoirs législatifs.
- Les compétences de l'Union seront amenées à évoluer. Le projet de traité constitutionnel, dans sa partie III, est très proche d'une photographie des compétences européennes existantes. Que ce soit selon les lignes proposées par ce rapport ou selon d'autres, le passage de l'Europe actuelle à l'Europe de demain exigera des modifications sensibles des compétences de l'Union.
- L'assouplissement des modalités de révision est nécessaire pour permettre la respiration future de la Constitution européenne. Parce qu'il s'agit d'un traité international, la Constitution européenne est soumise à une procédure de révision extrêmement lourde : adoption du projet de révision par les gouvernements à l'unanimité (dans le cadre de la CIG) ; ratification nationale dans chacun des Etats membres (sous forme parlementaire ou référendaire). Cette procédure de révision est particulièrement inadaptée à la partie III de la Constitution relative aux politiques de l'Union<sup>121</sup> : parce qu'elle exige l'unanimité, elle porte avec elle le risque d'un « gel » du traité constitutionnel dans une Union de vingt-cinq membres, alors même que l'Europe politique est en construction et que son émergence progressive nécessitera des adaptations constitutionnelles régulières. C'est pourquoi une procédure plus simple de révision est nécessaire<sup>122</sup>. Il eût été souhaitable qu'elle fût introduite à l'occasion de la CIG en cours ; en tout état de cause, elle devra l'être lors d'une deuxième étape de cette construction constitutionnelle.

<sup>120</sup> Article IV-7 du projet de traité constitutionnel.

<sup>121</sup> De telles dispositions ne se retrouvent pas dans la constitution d'un Etat, qui possède une compétence souveraine générale sur son territoire. Elles sont nécessaires pour l'Union, qui a des compétences d'attribution qu'il faut définir.

<sup>122</sup> Il a été proposé par exemple, pour la partie III, une procédure simplifiée de révision par décision du Conseil européen à la majorité très qualifiée (80%).

### 3.2.2. Développer la vie publique : vers un espace démocratique européen

La mise en place d'institutions politiques est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour faire vivre la démocratie européenne. Ces institutions doivent s'insérer dans un « théâtre » politique, qui répercute les débats politiques et anime la vie publique européenne.

Orientation XVI : contribuer à faire vivre un espace démocratique européen

Plusieurs pistes peuvent être explorées, qui concernent l'information, les formes de la démocratie représentative et l'émergence d'une démocratie participative.

- *L'information.* On ne parle pas suffisamment de l'Europe aux Européens. Le cas des négociations sur l'élargissement est significatif. Bien que les enjeux liés à l'élargissement soient déterminants pour notre avenir collectif, peu d'Européens ont réellement disposé de données permettant la formation d'un jugement éclairé. Pourtant, les négociations ont commencé il y a dix ans. Pourtant, l'information est abondante. Pourtant, la Commission, qui mène les négociations, a beaucoup communiqué à ce sujet. Pourtant, lors de chaque Conseil européen, soit tous les trois mois environ, les chefs d'Etat et de gouvernement font un point d'étape devant des milliers de journalistes ; quant à leurs conclusions écrites, elles sont publiques. Mais la faiblesse des reprises médiatiques et l'écho donné à la seule conclusion des négociations portant sur l'élargissement à la fin de l'année 2002 ont procuré aux Européens le sentiment que ce changement d'échelle de l'Union avait été réalisé dans le secret des alcôves diplomatiques.

Les médias nationaux rendent peu compte des débats politiques européens, parce qu'ils n'ont pas le sentiment que cela intéresse beaucoup leurs lecteurs, auditeurs ou téléspectateurs. La lecture des affaires européennes offerte par les gouvernements reflète surtout des préoccupations nationales. Le Parlement européen lui-même a jusqu'ici été souvent une caisse de résonance des intérêts nationaux.

Il est vrai que la situation s'améliore. Tous les grands médias nationaux disposent désormais à Bruxelles de correspondants spécialisés chargés de suivre l'évolution des affaires européennes. Une agence de presse, l'Agence Europe, fournit également des informations de grande qualité.

Les médias pan-européens restent cependant à construire. Dans leur immense majorité, les médias européens demeurent nationaux ou locaux. Ceux qui disposent d'une audience couvrant toute l'Europe ont en réalité une dimension internationale, qu'il s'agisse de presse écrite (*Financial Times, The Economist, International Herald Tribune, Wall Street Journal*) ou de l'audiovisuel (*BBC World, Radio France International, Deutsche Welle...*). Rares sont les médias à vocation proprement européenne, même si l'on peut citer *Euronews* ou *Eurosport*. Sans doute n'existe-t-il pas encore de marché pour ce type de services, comme tend à le montrer l'échec économique du journal *The European*.

Mais on peut aussi considérer qu'il s'agit là d'un sujet revêtant une telle importance pour l'avenir de la démocratie européenne qu'une intervention de l'Union est justifiée pour développer, sur le modèle de la BBC britannique, un premier média européen,

comme ont pu le faire les gouvernements français et allemand avec la chaîne de télévision *Arte*. Telle est la position de la Table ronde.

➤ *Proposition 34 : créer un média audiovisuel public à vocation européenne.*

- *La démocratie représentative.* Pour que la sphère publique puisse relayer les débats européens, encore faut-il que ces débats existent. C'est encore trop peu le cas aujourd'hui. C'est que l'espace politique européen reste à construire – un espace où des positions politiques seraient prises au regard des enjeux européens, un espace où se retrouveraient les grands courants qui irriguent la vie politique européenne, un espace où des responsabilités politiques seraient assumées devant les citoyens européens.

La création d'un tel espace politique européen peut passer, selon les catégories de la démocratie représentative classique, par trois canaux : les élections, les partis politiques, le Parlement.

Les élections européennes présentent une double faiblesse. En premier lieu, elles sont considérées comme des élections de second rang et souffrent dans tous les pays d'un bas taux de participation. Le lien entre les parlementaires européens et leurs électeurs est distendu : combien de citoyens peuvent citer les noms de députés européens ? Même s'il y a de notables exceptions, la plupart des responsables politiques de premier plan préfèrent se réserver pour les élections nationales ; la sociologie des candidats renvoie trop souvent à des responsables partisans dont l'élection au Parlement européen constitue une forme de « rémunération pour services rendus », ou encore aux « jeunes pousses » qui viennent s'aguerrir dans cette enceinte. En second lieu, l'espace politique créé par les scrutins européens demeure marqué par les préoccupations nationales : ce sont les enjeux nationaux qui structurent les choix électoraux.

Cette double faiblesse est préoccupante : mesurées à l'aune des compétences étendues des députés européens, les élections européennes sont d'une grande importance, et leurs enjeux dépassent naturellement le cadre national. La Table ronde propose deux pistes destinées à la surmonter.

La première consiste à placer le choix du Président de la Commission et de ses commissaires au cœur des élections européennes. Jusqu'ici, le choix du Président de la Commission a été fait sans lien avec les élections européennes (par négociation entre chefs d'Etat et de gouvernement) et, bien souvent, annoncé avant les élections européennes, vidant celles-ci de l'essentiel de leur enjeu politique. La désignation par les partis politiques de leur candidat à la présidence de la Commission accroîtra l'intérêt suscité par les élections<sup>123</sup>. Les débats autour des programmes portés par les candidats tendront à donner un caractère plus européen au scrutin. Si en outre les commissaires étaient choisis parmi les députés européens, cela renforcerait considérablement l'attractivité exercée par les élections européennes sur les responsables politiques, dont la carrière européenne nécessiterait un mandat de député européen.

---

<sup>123</sup> Aujourd'hui, le président de la Commission est désigné par le Conseil européen mais approuvé par le Parlement : la majorité parlementaire peut donc tenter d'imposer son candidat aux chefs d'Etat et de gouvernement. En tout état de cause, le projet de traité constitutionnel renforce le rôle des élections européennes : le président de la Commission doit être désigné « en tenant compte » de leurs résultats.

La seconde piste concerne le système électoral. Le système actuel est insatisfaisant car il rattache trop les élections européennes à la scène politique nationale : même si elle est encadrée par le droit européen, l'organisation du scrutin demeure nationale. Le droit européen imposant un scrutin de liste à la proportionnelle, les élections européennes sont transformées en motion de confiance pour le gouvernement en place. Cette réalité est renforcée par la forme que revêt l'annonce des résultats : elle n'est pas européenne mais nationale, et donne lieu à des commentaires politiques nationaux. Pour pallier ces difficultés, la Table ronde a repris à son compte l'idée souvent émise de réserver un volant de sièges (par exemple 20%) à des parlementaires élus à la proportionnelle sur des listes pan-européennes. Proche des règles en vigueur dans le système électoral allemand, cette mesure aurait l'avantage de stimuler le débat politique européen en déconnectant l'élection de la scène nationale. La Table ronde propose également de procéder à une proclamation unifiée des résultats au niveau européen, ce qui amènerait sans doute à organiser le scrutin lors d'une même journée dans toute l'Europe<sup>124</sup>.

➤ *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.*

Les partis politiques sont au cœur de l'espace démocratique : ce sont eux qui animent le débat politique. Or les partis européens sont faibles. Un règlement sur le statut et le financement des partis politiques, adopté en novembre 2003, leur assure une autonomie financière par rapport aux partis nationaux. La Table ronde suggère deux autres voies de réforme.

La première consiste à faire sortir les partis européens de leur statut « confédéral » actuel de coordination des partis nationaux pour leur conférer un statut plus « fédéral ». De la même manière que les citoyens nationaux deviennent aussi des citoyens européens, les militants nationaux devraient aussi devenir des militants européens. Cela se traduirait par l'ouverture des partis européens aux adhésions directes, la création de sections locales des partis européens, l'organisation de congrès où les orientations politiques seraient débattues, le vote des militants...

Le renforcement des partis politiques européens passe également par la reconnaissance de leur rôle politique. Ils n'en ont pas vraiment aujourd'hui : ce sont avant tout des instances de dialogue. L'enjeu politique principal, la sélection des candidats aux élections européennes, est traité au niveau national. Les partis politiques européens verraient leur poids considérablement accru si ce rôle leur était dévolu : afin d'obtenir leur investiture, les responsables politiques seraient amenés à consacrer une part de leur énergie aux partis européens. De façon mécanique, ces partis auraient alors la charge de l'élaboration de plates-formes programmatiques pan-européennes, ce qui contribuerait notablement à la structuration du débat politique européen. Une solution

---

<sup>124</sup> Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui : les élections européennes se déroulent sur une période déterminée, mais leur date effective est fixée nationalement.

acceptable pour les partis nationaux serait que les partis européens ne désignent que les candidats pour les listes pan-européennes, les autres candidats continuant à être désignés à l'échelon national.

➤ *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.

- *La démocratie participative.* La participation des habitants à la vie de la cité se développe rapidement au niveau local. Dans beaucoup d'Etats membres, rares sont les décisions locales importantes qui sont prises en l'absence d'une concertation avec les habitants. Cette concertation tend à se formaliser à travers la création de conseils du type des « conseils de quartier », qui servent de forum de dialogue entre associations, habitants et élus. C'est en ce sens que les milieux associatifs réclament que l'Union (ainsi d'ailleurs que les grandes institutions internationales comme le FMI ou l'OMC) se dote d'un forum citoyen. Une expérience de ce type a été menée avec l'élection sur internet, en 2002, du premier Conseil étudiant européen. Parce qu'elle exige l'implication des citoyens, la démocratie participative se conçoit toutefois prioritairement sur des territoires restreints et paraît difficile à étendre à l'échelon européen, ce que tend à confirmer l'effacement du Comité économique et social européen.

S'il est difficile de « faire monter » les citoyens à Bruxelles, il est plus facile de « faire descendre » les questions européennes auprès des citoyens. Des consultations nationales ont ainsi été organisées avec succès dans plusieurs pays européens en 2000 et 2001, auprès des étudiants notamment, afin de préparer les travaux de la CIG. De telles consultations pourraient être organisées régulièrement, par les Etats membres ou par les institutions européennes, sur les grands enjeux européens.

➤ *Proposition 39* : organiser des consultations à travers l'Europe sur les grands enjeux européens.

Dans le même esprit, on peut aussi envisager de « faire descendre » les institutions vers les citoyens. Les institutions européennes sont dépourvues d'organes déconcentrés qui assureraient leur représentation au niveau local : ce sont les gouvernements nationaux qui, pour l'essentiel, portent les décisions européennes à l'échelon national et infra-national. Ainsi, lorsque des agriculteurs veulent protester contre une réforme de la politique agricole commune, ils ne manifestent pas devant un représentant européen – il n'y en a pas localement – mais devant un représentant du gouvernement national ou de la région dans laquelle ils se trouvent. Cette particularité emporte deux conséquences négatives. D'une part, l'absence de liens directs avec les citoyens nuit à la perception qu'a la Commission des réactions de la population aux mesures qu'elle prend ; d'autre part, cette situation renforce le sentiment qu'ont les citoyens européens d'être gouvernés par un pouvoir lointain. Le déploiement dans les Etats membres d'administrations déconcentrées ou de représentants locaux de la Commission assumant la responsabilité de la mise en œuvre des politiques européennes (PAC et distribution des fonds structurels pour l'essentiel) constituerait une rupture majeure dans l'équilibre entre les institutions européennes et les

gouvernements nationaux. Une telle réforme susciterait certainement de fortes résistances nationales, mais elle assurerait une certaine avancée démocratique.

➤ *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.

\*       \*  
\*

Si les institutions européennes se heurtent à des problèmes spécifiques dans leur progression vers une démocratisation accrue, elles n'échappent pas à la crise de la démocratie qui touche l'ensemble des Etats européens et occidentaux. Particulièrement marqués dans certaines zones géographiques comme les cités urbaines défavorisées, la faiblesse de la participation aux scrutins et le recul de l'inscription sur les listes électorales en sont des symptômes bien connus.

Pour apporter une réponse à cette crise, certains ont proposé de rendre le vote obligatoire, comme c'est le cas en Belgique. La Table ronde n'a pas retenu cette proposition parce qu'elle ne traite en rien les causes de la crise de la démocratie et se contente d'en atténuer les manifestations. La Table ronde juge indispensable de s'attaquer aux racines du mal démocratique, afin de redonner un sens politique à la construction de l'Union.

Or en dépit de sa profondeur, la crise démocratique est relativement mal documentée. La création d'un observatoire européen de la démocratie permettrait d'évaluer la vitalité de l'espace démocratique européen, au niveau de l'Union comme dans les Etats membres. Cet observatoire s'assurerait du pluralisme des médias, étudierait la substance du débat démocratique, évaluerait les expériences démocratiques nouvelles impliquant tant les citoyens que la « société civile » (monde associatif, syndicats...), enfin nourrirait le débat intellectuel sur la démocratie<sup>125</sup>.

➤ *Proposition 41* : créer un observatoire européen de la démocratie.

### **3.2.3. Faire vivre l'Union européenne dans le coeur des Européens : vers un peuple européen**

Les citoyens de l'Union sont trop souvent des Européens qui s'ignorent : pour faire vivre l'Europe, il faut renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union.

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

En détournant la formule du *Risorgimento* à l'époque de la formation de l'unité italienne<sup>126</sup>, nous pourrions dire : « *nous avons fait l'Europe, il faut maintenant faire des Européens* ». Cela est particulièrement nécessaire dans une Union à Vingt-cinq : les peuples des nouveaux Etats membres doivent au plus vite faire l'expérience de leur appartenance à l'Union

<sup>125</sup> Très intense outre-Atlantique au cours des dernières décennies – grâce notamment à John Rawls, Robert Nozick, Ronald Dworkin, David Friedman, Noam Chomsky, Michael Walzer ou encore Charles Taylor -, le débat sur la démocratie y conserve une richesse inconnue en Europe.

<sup>126</sup> « *Nous avons fait l'Italie, il faut maintenant faire des Italiens.* »

européenne. La Table ronde propose d'y contribuer à travers trois propositions qui touchent à la mobilité des populations, à l'éducation et à la culture.

- *La mobilité.* Une première idée est d'assurer une mobilité systématique de tous les étudiants européens au sein de l'Union. Il y a 30 millions d'étudiants dans les universités européennes aujourd'hui. En 2002, les programmes européens (dont le plus connu est Erasmus) ont financé la mobilité d'un million d'étudiants. Le succès que rencontre ce programme témoigne de la force de ce besoin. Dans ses propositions pour les perspectives financières<sup>127</sup>, la Commission envisage son extension à trois millions d'étudiants annuellement, soit 10% de la population totale concernée. La Table ronde propose de viser à sa généralisation à terme, afin de développer les liens humains à travers l'Union ainsi que la connaissance de la culture européenne : tout cursus universitaire devrait ainsi comporter un séjour d'au moins un an dans une université d'un autre pays de l'Union. Cette obligation serait introduite par une loi-cadre européenne prévoyant un financement communautaire.

➤ *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.*

Cette même logique conduit à proposer de généraliser l'ouverture des fonctions publiques nationales aux citoyens des autres pays européens. Les fonctions publiques nationales ont commencé à s'ouvrir dès le début des années 1990. Il est donc aujourd'hui possible pour un Européen d'être fonctionnaire dans un autre pays que le sien, mais la pratique demeure peu répandue et d'importants obstacles demeurent<sup>128</sup>.

➤ *Proposition 43 : favoriser la mobilité entre les fonctions publiques nationales.*

On peut aller plus loin et s'interroger sur les droits politiques des Européens qui quittent leur pays d'origine pour aller vivre dans un autre pays de l'Union : ils sont les pionniers de l'Europe de demain. Une solution radicale serait de leur conférer des droits politiques identiques à ceux des nationaux du pays d'accueil. Ainsi dans un espace politique européen unifié, un Portugais durablement installé aux Pays-Bas pourrait voter lors des élections législatives néerlandaises, comme - *mutatis mutandis* - un natif de l'Arkansas peut voter pour le gouverneur de l'Etat de New York quand il s'y installe.

Ceci peut sembler complètement opposé au principe même de nationalité. Un système analogue fonctionne pourtant au Royaume-Uni, où tout membre du Commonwealth présent sur le territoire britannique peut, dès son arrivée et alors qu'il n'est pas britannique, voter pour un candidat et être candidat lui-même à la Chambre des Communes.

Diverses contraintes devront sans doute être envisagées, telles l'obligation d'une durée minimale de résidence ou la possibilité de voter mais non d'être élu. Le cas des petits

<sup>127</sup> Document COM(2004)101 : « Construire notre avenir commun : défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007/2013 » (Commission européenne, 10 février 2004).

<sup>128</sup> C'est notamment le cas de la clause de souveraineté nationale, qui réserve aux nationaux certains emplois jugés sensibles, et dont l'interprétation est parfois extensive. Ainsi, en Italie, tous les emplois de direction des administrations de l'Etat ont été réservés aux nationaux par une loi cadre n°93 du 29 mars 1983 sur le fondement de cette clause.

pays à forte concentration internationale (Belgique, Luxembourg...) devra par ailleurs faire l'objet d'une réflexion particulière. Pareille réforme sera naturellement très difficile à mettre en œuvre. Il s'agit donc là d'un objectif de long terme.

➤ *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.*

- *L'éducation.* Les Européens ont en commun un riche legs historique, mais ils ne le savent pas assez. Or une communauté a besoin de lieux de mémoire. Une histoire européenne racontée aux écoliers, avec les mêmes références historiques, les mêmes grands hommes, les mêmes réalisations, serait un pas en avant précieux. Les livres d'histoire nationale devraient alors se doubler de livres d'histoire européenne. Une telle initiative pourrait prendre la forme d'une résolution du Conseil européen, invitant les Etats membres à mettre en œuvre cette réforme de leurs programmes scolaires.

Il faut aussi raconter l'histoire européenne aux adultes. Présidé par Antoinette Spaak et Karel Van Miert, un projet de musée de l'Europe est en gestation : il s'ouvrirait à Bruxelles et piloterait des initiatives dans les pays européens, en coordination avec des musées d'histoire nationaux. Co-financée par le secteur privé et les autorités belges, cette initiative doit être soutenue par une participation budgétaire communautaire<sup>129</sup>.

➤ *Proposition 45 : créer un enseignement de l'histoire européenne dans les écoles.*

➤ *Proposition 46 : soutenir le projet de Musée de l'Europe.*

Au-delà de la conscience historique, il faut développer la conscience citoyenne. Ce qui constitue désormais le cadre de l'existence des citoyens européens n'est guère enseigné dans les écoles. La Table ronde a considéré comme souhaitable de compléter l'éducation civique nationale des jeunes européens par des éléments d'éducation civique européenne. Là aussi, une résolution du Conseil européen permettrait de donner l'impulsion nécessaire.

➤ *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.*

Conscience linguistique, enfin. Pour beaucoup, la diversité linguistique semble faire obstacle à la constitution d'une communauté européenne. Le multilinguisme officiel des institutions européennes témoigne de l'égalité des cultures européennes, mais il s'accompagne de l'existence d'une armada de traducteurs et ne peut s'appliquer à la vie quotidienne des Européens. Il faut que les Européens soient capables de maîtriser plusieurs langues européennes pour s'ouvrir aux autres cultures de l'Europe, circuler librement sur son territoire et contribuer de la sorte à l'émergence d'une véritable société civile européenne. Cela n'a rien d'impossible. Le Canada, comme d'autres pays, fournit un exemple réussi de multilinguisme. Dans des pays ouverts comme les Pays-Bas, le Danemark ou la Suède, le système scolaire a permis l'apprentissage généralisé de plusieurs langues. L'Union européenne pourrait s'inspirer de ces

---

<sup>129</sup> Le coût total de ce projet est chiffré à 27 millions d'euros, ce qui est assez modeste.

exemples et élaborer une loi-cadre européenne définissant les conditions de l'apprentissage obligatoire, dès l'école primaire, d'une deuxième langue européenne.

➤ *Proposition 48* : instaurer l'enseignement obligatoire d'une deuxième langue européenne dès l'école primaire.

- *La culture*. La culture jouera un rôle déterminant dans le développement du sentiment d'appartenance à l'Union. Or la culture européenne est en danger.

L'Union peine en effet à préserver sa diversité culturelle face à l'omniprésence des produits culturels américains. Le handicap européen en la matière est bien connu. La taille du marché intérieur américain permet d'amortir les coûts de production des biens culturels, qui peuvent donc être exportés à bas prix vers le marché international. A l'opposé, le marché de la production culturelle en Europe demeure largement national, et donc étroit<sup>130</sup>. Certains Etats, dont en particulier la France et le Royaume-Uni, ont tenté de corriger cette asymétrie par le recours à l'intervention publique, octroyant des subventions à la production, voire imposant des quotas de diffusion ; à ce prix, ils ont pu maintenir ou rétablir une production culturelle nationale dynamique. Mais de nombreux Etats membres de l'Union, et notamment les nouveaux adhérents, ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour assumer le coût d'aides à la production nationale de biens culturels. C'est pourquoi l'Union européenne peut être utile à la sauvegarde de la diversité culturelle, conformément aux objectifs fixés par le projet de traité constitutionnel<sup>131</sup>.

L'Union s'est engagée dans cette voie avec les programmes « Télévision sans frontières », MEDIA et MEDIA PLUS. Mais les sommes en jeu restent très modestes : l'Union consacre 0,1% de son budget à la politique culturelle<sup>132</sup>. La Table ronde estime que l'Union doit consentir un effort budgétaire significatif en matière culturelle afin de favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance européen.

➤ *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.

### **3.3. Un territoire politique pour l'Union**

#### **3.3.1. Un territoire élargi**

La réalisation de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale et, surtout, la demande d'adhésion turque, contraignent l'Union à se poser explicitement la question de ses frontières. Cette question avait jusqu'à maintenant pu être esquivée tant les élargissements successifs semblaient naturels, même s'ils n'allaient pas sans problèmes. Il nous faut aujourd'hui réfléchir à l'avenir et répondre à la question suivante : quel territoire pour la l'Europe politique ?

<sup>130</sup> Ainsi, par exemple, le pourcentage de films européens distribués en dehors de leur pays d'origine atteint à peine 11%.

<sup>131</sup> Cf. *supra* article 3, alinéa 3 du projet de traité constitutionnel : « L'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen ».

<sup>132</sup> Soit 100 millions d'euros.

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<sup>133</sup>, mais de s'interroger sur la place que l'Union pourrait tenir dans le monde d'ici quelques décennies.

De vastes zones d'influence sont en cours de formation et définissent l'équilibre mondial qui prévaudra durant de nombreuses décennies, voire plus longtemps encore. Chacun voit se dessiner à l'Ouest un pôle majeur centré sur les Etats-Unis qui, outre le Canada et le Mexique, comprendra probablement quelques autres Etats d'Amérique centrale. A l'Est, deux immenses empires se constituent à une vitesse qui ne surprend que ceux qui croyaient l'ordre de Yalta définitivement établi : la Chine d'abord, dont rien ne vient démentir l'essor ; puis l'Inde, que l'ouverture progressive quoique lente de ses frontières transforme en un acteur déterminant. Il y a là deux ensembles de plus d'un milliard d'hommes qui ont décidé de peser sur l'avenir du monde. Au Sud enfin, nul ne sait aujourd'hui si l'Amérique du Sud saura accéder à une forme d'autonomie en s'organisant autour du Mercosur, ou si elle sera vassalisée. Voilà définis les acteurs probables du théâtre mondial.

L'Europe sera-t-elle un des acteurs de la prochaine société-monde ? Rien ne permet aujourd'hui d'en être assuré. Pour les Européens attachés à leur modèle, c'est évidemment le seul objectif qui vaille à long terme. Mais cette partie n'est pas gagnée. Si les Etats membres devaient consacrer la plus grande part de leur énergie à tenter de conquérir d'illusoire avantages sur les autres membres de l'Union, si la vision de la place que doit tenir l'Union dans le monde n'habite pas chacun des Européens et n'inspire pas chacune de nos décisions, alors notre fragile cohésion pourra être mise à mal et l'Union sera menacée de délitement.

L'ensemble de ce rapport cherche à identifier les moyens par lesquels les Européens peuvent se prémunir contre cet avenir malheureux. Il ne se prétend ni exhaustif ni irréprochable ; d'autres contributions viendront appuyer ou critiquer ses propositions. Mais il veut attirer l'attention des Européens sur un point : si l'Union européenne doit, dans un demi-siècle, constituer un des pôles de l'organisation du monde, elle n'échappera pas à la loi commune des grands ensembles et rayonnera loin autour de son centre. Personne ne peut croire que l'instituteur qui, dans cinquante ans, montrera à ses élèves les grandes cohérences de la planète et englobera d'un large trait toute l'Amérique du Nord et du Centre ou la Chine ainsi que plusieurs de ses voisins, trouvera un crayon assez fin pour séparer les deux rives du détroit de Gibraltar ou du Bosphore et délimiter ainsi l'Union européenne. L'existence de l'Union à cet horizon repose sur la prise en compte de la zone où s'exerce la responsabilité historique de l'Europe – zone qui s'étend à la totalité du territoire qui a été le berceau de notre civilisation.

Ainsi, la vocation de l'Union est de regrouper tous les territoires qui, des glaces du Nord aux sables du Sud, entourent les rives de la Méditerranée - Méditerranée que nous devons commencer à envisager comme notre mer intérieure.

La logique historique, la cohérence économique, la sécurité démographique nous montrent la voie : c'est à un processus d'extension concernant tout le pourtour de la Méditerranée qu'il faut nous préparer. Nous en sommes loin. Tout à nos amours avec l'Est, nous négligeons le Sud. C'est pourtant lui qui est le berceau de notre culture. C'est lui qui apportera à la vieille Europe le sang neuf des nouvelles générations. C'est lui qui fait de l'Union le point de

---

<sup>133</sup> D'autant plus que ces frontières ont fortement fluctué d'une époque à l'autre.

passage obligé entre l'Occident et l'Orient. Alexandre, Napoléon, nos folles ambitions coloniales ont cru construire cette unité par la force des armes. La méthode, détestable et le plus souvent cruelle, a échoué, mais l'ambition était fondée. Elle le demeure.

Bien entendu, cette unité retrouvée de la Méditerranée ne se fera que très lentement, à l'horizon de nombreuses décennies. Il y faudra beaucoup de patience et beaucoup d'étapes. Il y faudra des hommes et des femmes qui regardent loin devant eux. Il y faudra des changements majeurs chez les futurs postulants. Mais faute d'être capable d'organiser ses marges et d'y assurer la paix et la prospérité, l'Union court le risque mortel d'être submergée par la détresse de masses immenses, susceptibles d'être embrasées par les idéologies les plus belliqueuses.

Cette marche vers l'unité de l'Europe autour de son berceau de civilisation commence, bien sûr, par la Turquie. La Turquie a déposé sa demande de candidature il y a maintenant quarante ans. L'Union s'est engagée à lui donner, enfin, une réponse de principe lors du Conseil européen de décembre 2004. Certes, la Turquie n'est prête ni à adhérer, ni même à entamer les négociations d'adhésion : elle ne respecte toujours pas les critères fixés par l'Union (dits « critères de Copenhague »), notamment en matière de droits de l'homme, pour leur ouverture. Mais il ne s'agit pas de cela : il s'agit de reconnaître la vocation de la Turquie à rejoindre, à terme, l'Union européenne. Cette reconnaissance peut être apportée sans délai.

### 3.3.2. Une théorie des ensembles

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

L'élargissement de l'Union à vingt-cinq Etats membres, peut-être trente demain, crée une difficulté particulière pour le modèle européen. Non pas sur le fond : tous les sondages et études montrent que les pays situés à l'Est de l'Union partagent les éléments constitutifs du modèle de société européen. Mais indirectement : en raison de l'incapacité des quinze membres qui ont engagé l'actuelle CIG à faire aboutir à temps la réforme institutionnelle, l'élargissement de l'Union a précédé son approfondissement. Dans ces conditions, beaucoup doutent de la capacité de l'Union à faire avancer, à l'avenir, tous les Etats membres au même rythme sur l'ensemble des sujets.

Ce doute est fondé. Certains Etats membres ne pourront pas satisfaire avant longtemps aux sacrifices de souveraineté qu'entraîne la construction de l'Union politique. D'autres ne le souhaiteront pas. Dès lors, l'existence d'un ensemble plus intégré peut difficilement être écartée. Cet ensemble pourra reposer sur les Etats fondateurs ou une partie d'entre eux, sur la zone euro, ou sur tout autre regroupement. Il se fera sur une base volontaire et ouverte à tous. Il définira le territoire d'une intégration politique avancée. Il ne sera pas nécessairement étroit : on pensait que l'euro se ferait entre un petit nombre des membres de l'Union, il en a en réalité réuni dès le départ onze puis douze sur quinze. Il restera à tout instant ouvert à tous ceux qui souhaitent le rejoindre. Mais la possibilité d'organiser au sein de l'Union un ensemble plus intégré doit être prévue par nos règles collectives.

Il n'est parallèlement plus raisonnable de n'accorder aucun statut véritable aux Etats proches de l'Union et éventuellement candidats à l'adhésion. Les différents élargissements ont donné lieu à des phases de négociation puis à des périodes de transition de plus en plus longues ; il est probable que la phase de convergence s'étendra pour les prochains postulants sur une durée particulièrement élevée. Dans ces conditions, la définition d'un statut particulier de

membre affilié à l'Union pourrait permettre de répondre aux besoins de ceux qui n'ont pas la possibilité d'intégrer l'Union rapidement comme de ceux qui n'en ont pas encore formé le souhait.

Cette affiliation, qui peut concerner une période de pré-adhésion pour les uns ou couvrir une durée beaucoup plus importante pour les autres, doit comporter des droits et des devoirs clairement définis. Excluant la participation aux organes politiques de l'Union mais pouvant éventuellement procurer un statut d'observateur, l'affiliation à l'Union reposera pour l'essentiel sur un contenu économique, financier et social : elle permettra aux membre affiliés de bénéficier des solidarités de l'Union, dans une logique de co-développement renforcé. Ces solidarités devront être réelles et fortes, pour créer avec les autres Etats membres un lien infiniment plus solide que ceux des diverses formes d'association, limitées pour l'essentiel au libre-échange commercial, qui ont été esquissées dans le passé.

Cet ensemble constitue le cadre naturel de l'initiative euro-méditerranéenne que décrit la proposition 27 de ce rapport : c'est celui d'une Union européenne et méditerranéenne ayant vocation à défendre ses intérêts ainsi que l'héritage issu de son histoire dans la confrontation de géants qui animera le siècle nouveau.

➤ *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.



## CONCLUSION

---

### Un chemin vers l'Union politique

Robert Schuman l'affirmait dans sa célèbre déclaration du 9 mai 1950<sup>134</sup> : la construction européenne des « réalisations concrètes », celle de la « méthode Monnet », celle qui a autorisé des avancées si extraordinaires à travers la CECA, la CEE et l'Euratom – cette construction-là n'était que la « première étape de la fédération européenne ».

Aujourd'hui est venue l'heure de s'engager dans la deuxième étape : celle de la marche vers l'Union politique. Fondamentalement nouvelle, cette étape marque le passage de l'Europe d'hier à l'Europe de demain. D'une Europe principalement économique à une Europe chargée de promouvoir toutes les valeurs dont elle est porteuse. D'une Europe des élites à une Europe plus démocratique. D'une Europe discrète sur sa finalité à une Europe qui revendique sa nature politique.

Cette Union politique est un « mythe » de long terme. Car elle non plus ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble. En ce sens, la « méthode Monnet » reste plus que jamais vivante. Comme en témoigne le projet de traité constitutionnel, il n'y aura pas de « saut révolutionnaire » vers l'Europe politique : sa construction se poursuivra par petits pas réformistes, parfois frustrants, souvent exaltants, jamais inutiles.

Pour progresser sur le chemin de l'Union politique, il faut organiser notre marche collective. Voici ce que pourraient en être les premières étapes :

- *Première étape (2004-2005) : adopter le projet de traité constitutionnel issu de la Convention européenne.*

Le traité constitutionnel en cours de négociation au sein de la CIG est un jalon décisif : première « Constitution » de l'Europe, il marque le point de départ de la marche vers l'Union politique. Parce qu'il s'agit d'un point de départ et non d'un point d'arrivée, l'essentiel est que son contenu, et plus particulièrement la partie relative aux politiques de l'Union, ne soit pas gravé dans le marbre : s'il est un seul sujet que les chefs d'Etat et de gouvernement doivent encore débattre, c'est celui des modalités futures de révision de la Constitution.

La procédure de ratification du traité constitutionnel sera elle aussi importante. Les différents Etats membres ont en la matière des traditions diverses : certains pencheront pour l'organisation d'un référendum, d'autres pour une procédure parlementaire. Il est certain que le passage par un référendum a la grande vertu d'accélérer l'appropriation de l'Union par les citoyens. Quelles qu'en soient les modalités, une innovation forte serait que la ratification ait lieu le même jour dans l'ensemble de l'Union : les

---

<sup>134</sup> Déclaration considérée comme le point de départ effectif de la construction communautaire, et dont la date (9 mai) a été retenue pour célébrer la journée de l'Europe.

électeurs ou les parlementaires auraient ainsi le sentiment, non pas de se positionner par rapport à leur gouvernement national, mais de répondre à l'Europe.

- *Deuxième étape (2005-2006) : faire évoluer le contenu et le financement des politiques de l'Union dans le cadre de la négociation des prochaines perspectives financières.*

Les perspectives financières constituent le cadre pluriannuel du budget européen. Les négociations du cadre 2007-2013 viennent de débiter et seront l'occasion d'une remise à plat des politiques européennes qui, à droit constant, ne sont pas soutenables dans l'Union élargie. Une telle remise à plat offre l'opportunité d'une refonte du budget de l'Union qui devrait emprunter deux voies : réorientation des ressources vers les dépenses susceptibles de renforcer le modèle européen conformément aux diverses orientations - économiques, environnementales, sociales et démocratiques – présentées dans ce rapport ; suppression du plafond de ressources propres qui entrave l'introduction dans l'Union d'une dose de fédéralisme budgétaire.

- *Troisième étape (à partir de 2007) : faire vivre le modèle européen dans le cadre de la première Constitution européenne.*

Le fonctionnement de l'Union tel qu'il résultera de l'adoption du traité constitutionnel facilitera l'approfondissement des politiques de l'Union. Il permettra de commencer à faire vivre le modèle européen.

- *Quatrième étape : utiliser l'expérience acquise pour définir la prochaine phase politique.*

L'Union, dans le cadre de sa première Constitution, laissera inmanquablement apparaître le caractère inachevé de sa construction : l'Union demeurera insuffisamment politique, trop intergouvernementale, dotée de compétences trop limitées pour pouvoir porter pleinement le modèle européen. La nécessité de progresser encore dans la voie de l'Union politique se fera jour. Il appartiendra alors aux différentes institutions, et tout particulièrement au Parlement européen, de proposer à ceux qui le souhaitent une nouvelle étape vers l'avènement d'une fédération européenne.

\*        \*  
\*        \*

Comme la Communauté européenne en 1950, l'Union politique semble être un mythe inaccessible. Comme en 1950, c'est désormais à ceux qui défendent l'idéal européen de se mobiliser pour progresser vers cet horizon : Européens, vous avez le pouvoir de faire de l'utopie d'aujourd'hui la réalité de demain.