

NOTRE CHARTE

QUELLE EUROPE VOULONS-NOUS ?

À l'occasion de son dixième anniversaire en 2006, le Conseil d'administration de l'Institut Jacques Delors a réaffirmé son attachement à une vision ambitieuse de l'intégration européenne à travers une Charte dont les principes sont les suivants.

L'ÉTAT DE L'UNION

Le 9 mai 1950, la Déclaration Schuman établissait les fondements du plus beau projet politique que le XX^e siècle ait porté : la réconciliation des peuples et l'enracinement d'une paix durable par l'intégration européenne, dont la première pierre fut la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Cinq ans plus tard, naissaient le Traité de Rome et « la Communauté économique européenne », dont l'Union va fêter les cinquante ans le 25 mars 2007.

Le bilan aujourd'hui est impressionnant : une intégration approfondie via 3 grandes révisions du Traité de Rome, un élargissement de six à neuf, dix, douze, quinze et enfin vingt-cinq, puis vingt-sept États membres, un espace de paix, un marché et une monnaie uniques, un ensemble de politiques communes... Et pourtant, cinquante années ne sont qu'une goutte d'eau dans le « temps long » de l'histoire de l'Europe. Dans cette nouvelle ère de la globalisation des échanges, l'Union européenne a plus que jamais un rôle à jouer dans le monde, pourvu qu'elle se donne les objectifs et les moyens à la hauteur de ses ambitions.

Ce regard à la fois historique et prospectif doit nous faire relativiser les interrogations auxquelles le projet européen fait face aujourd'hui mais certainement ne pas nous amener à les sous-estimer. Le blocage provoqué par les « non » français et néerlandais au Traité constitutionnel en mai 2005 et la décision de certains États membres de suspendre leur processus de ratification, a révélé une crise profonde de l'intégration européenne, que le phénomène « d'engrenage » cher à Jean Monnet, d'une intégration sectorielle à une autre, ne permettra plus, à lui seul, de surmonter. L'Union est à un tournant de son histoire et a besoin d'une volonté politique renouvelée.

Certes, cette crise est, dans une certaine mesure, **une crise de croissance**. L'UE sera passée de douze membres à vingt-sept en vingt ans et l'ampleur du dernier élargissement est sans précédent. Comme développé ci-dessous, l'Institut Jacques Delors considère que ces élargissements étaient pleinement justifiés et non prématurés. Mais ils ont été peu expliqués et sans doute mal programmés. Ils restent en tout cas mal compris par l'opinion publique. Par ailleurs, l'hétérogénéité grandissante et l'effet mécanique de masse rendent la prise de décision et la définition de projets communs plus difficiles. Le temps est donc un allié important.

L'Union souffre aussi d'un échec de la pratique démocratique dans l'espace public européen. Les responsables politiques européens et nationaux – prompts à se

servir de l'UE comme d'un bouc émissaire – n'ont pas réussi (ni souvent même souhaité) à faire vivre le débat sur les enjeux européens en dehors des moments de « dramatisation » que sont les référendums. Le résultat est alarmant : les enquêtes Eurobaromètres indiquent que le soutien à l'appartenance à l'Union européenne en hausse plus ou moins continue depuis 1973 jusqu'à un pic de 70 % en 1990 est en recul depuis cette date et tourne aujourd'hui autour de 50 %. L'éloignement progressif entre les citoyens et les institutions européennes n'est pas une donnée acceptable. Un projet européen perçu comme élitiste n'a pas d'avenir. Ce sentiment d'éloignement est significatif d'une crise plus vaste de légitimité des institutions politiques : le niveau de confiance que les citoyens accordent à la Commission européenne est faible (46 %), il l'est encore plus à l'égard de leur gouvernement national (31 %).

Mais la crise actuelle est avant tout **une crise de sens**. Aujourd'hui ni les citoyens, ni les leaders politiques ne sont les mêmes qu'il y a 50 ans. L'environnement géopolitique est lui aussi fondamentalement transformé. La volonté de pacifier le continent européen qui avait inspiré et animé les pères fondateurs de l'Europe suffisait à donner du sens au projet d'intégration européenne. Pour beaucoup d'entre eux, la vision d'une Fédération européenne était également un guide. La raison d'être et le destin politique de l'Union européenne sont de nos jours beaucoup plus flous.

Les phénomènes de mondialisation bouleversent les repères et suscitent des réactions contradictoires : pour les uns, ils réduisent la pertinence de l'échelon régional, pour les autres, ils soulignent la faiblesse de l'action protectrice de l'Union. Les populations, déroutées par les difficultés économiques et sociales et inquiètes face à l'immigration ou la dégradation de leur environnement, ne perçoivent pas assez la valeur ajoutée de l'Union en termes de sécurité ou de prospérité. À cela, est venu se juxtaposer l'impact économique et social, réel ou imaginé, des élargissements successifs de l'Union. Enfin, l'effet d'attraction que l'Union continue d'exercer sur ses voisins pose la question de savoir s'il est aujourd'hui pertinent de définir ses frontières. C'est donc, fondamentalement, une crise de « finalités » que traverse l'UE, crise qui appelle de manière urgente la définition d'un projet de relance mobilisateur, visionnaire et courageux.

LA PENSÉE DE JACQUES DELORS ET L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Pour penser son projet, l'Institut Jacques Delors continue de s'inspirer de la pensée de son Président fondateur, Jacques Delors. Outre ses

grandes œuvres que sont l'Acte Unique et le Traité de Maastricht, et les deux projets phares qui y sont associés, le Marché unique d'une part et l'Union économique et monétaire d'autre part, l'intégration européenne lui doit une des périodes les plus dynamiques et les plus inspirées de son existence. Maître dans l'art de faire fonctionner la méthode communautaire et son fameux « triangle institutionnel », il peut être considéré comme un des Pères fondateurs de l'Europe. C'est sa vision que nous souhaitons cultiver et prolonger.

Au cœur de cette vision – il est sans doute utile de le rappeler – se trouve la conviction que le processus d'intégration européenne a du sens et doit être poursuivi. Pour l'Institut Jacques Delors, l'objectif de paix est d'actualité. La paix reste fragile et à préserver en permanence. Les Balkans occidentaux en sont sans doute le témoin le plus parlant. Surtout, l'UE doit garder la mémoire du « pardon et de la promesse » pour utiliser la formule d'Hanna Arendt chère à Jacques Delors, qui constitue la philosophie sous-jacente à l'idée d'intégration et repose sur l'élévation de l'esprit, de la générosité et de la confiance.

C'est cette philosophie qui doit sous-tendre le deuxième grand objectif de l'intégration européenne aujourd'hui : **la défense d'un mode de développement durable et solidaire dans un monde globalisé**. Le bouleversement social et identitaire que représente le phénomène de globalisation et, en parallèle l'émergence fulgurante de nouvelles puissances économiques, rendent indispensable le renforcement de l'échelon européen en tant qu'ensemble politique cohérent et humaniste, capable de faire le lien entre les niveaux « local-national » et global. Le développement durable et solidaire se traduit par la reconnaissance des progrès engendrés par l'ouverture des échanges et de la nécessité de politiques publiques pour réduire les inégalités sociales et favoriser le plein-emploi, rééquilibrer capital et travail, espaces marchands et non marchands, par la défense de l'environnement comme enjeu transversal à tous les autres, par la définition de nouveaux modes de gouvernance mondiale reflétant le triomphe des règles de droit et enfin par la détermination à réduire les graves disparités entre les régions du monde.

L'intégration européenne représente aussi un projet de société pour le XXI^e siècle. **L'unité dans la diversité** est plus qu'une devise, c'est une identité. Le projet européen doit aboutir à la mise en valeur des diversités spirituelles et culturelles comme une richesse à préserver. Encourager la diversité, c'est démontrer que la mondialisation n'est pas synonyme d'uniformisation, c'est aussi refonder l'humanisme européen.

UN ESPACE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIAL COMMUN – UN RÔLE INTERNATIONAL

La finalité de l'intégration européenne est, pour l'Institut Jacques Delors, la création d'**une communauté politique**, au-delà du marché et des échanges économiques. Ce qui rassemble les Européens au sein de l'Union est donc, au-delà de leurs modes de vie, avant tout un ensemble de valeurs politiques fondatrices. Celles-ci – liberté, démocratie, État de droit, droits de l'homme – sont présentes dans les Traités et déclinées dans la Charte des droits fondamentaux en un ensemble de droits humains qui forment le socle de l'intégration. Ces valeurs ne sont pas uniquement déclaratoires : la Cour de Justice européenne en est l'ultime garant tandis que le mécanisme « d'alerte précoce » dans le cas de leur possible violation par un des États membres permet d'intervenir en amont ; elles constituent, par ailleurs, le fondement des critères politiques dits de Copenhague qui doivent être strictement évalués lorsqu'un État désire rejoindre l'Union. Ces valeurs sont aussi le socle de la politique étrangère de l'Union et de son action sur la scène internationale.

L'économie sociale de marché dont la solidarité constitue un des piliers est aussi une des valeurs européennes fondamentales. Dans leurs différentes variantes, les modèles sociaux européens établissent tous un lien étroit entre l'économique et le social. Le « modèle économique et social » européen, tel qu'il peut résulter de la synthèse de ces variantes, tire dès lors sa force, selon l'Institut Jacques Delors, du caractère indissociable de ses volets économiques et sociaux. Le social est un facteur de développement économique et non pas un sous-produit de l'économie. Pour le préserver, l'améliorer et le développer, mais aussi pour qu'il puisse reposer sur une croissance économique dynamique et durable, trois grands chantiers européens sont – au minimum – incontournables : l'achèvement du marché intérieur avec le souci de l'équité, le renforcement de la cohésion économique et sociale et l'amélioration substantielle de la coordination des politiques économiques. Ces chantiers appellent la mise en œuvre de politiques concrètes qui seront explicitées ci-dessous.

L'Institut Jacques Delors insiste également sur l'urgence et la nécessité de faire de l'Union **un acteur global et influent**. En matière de politique étrangère, l'Europe possède aujourd'hui des instruments de *soft power* qui comptent de plus en plus sur la scène internationale : première puissance commerciale, premier donateur d'aide internationale, expérience en matière de construction et de préservation de la paix. Elle est par ailleurs en train de se doter de moyens de

projection militaire. Elle devra à terme disposer d'une politique de défense et d'une armée communes. Mais l'UE souffre encore de son incapacité à mobiliser l'ensemble des instruments dont elle dispose au service de finalités stratégiques. Or, en dépit des désaccords manifestés à plusieurs reprises sur la scène internationale, tous les Européens sont attachés au multilatéralisme, au dialogue entre les cultures et au respect du droit international. L'Institut Jacques Delors veut souligner, en particulier, outre la nécessaire refondation de ses relations de voisinage et transatlantiques, l'importance pour l'Union de contribuer à la réforme des organisations internationales et de participer à celles-ci pour arriver à une meilleure régulation globale, en particulier pour ce qui concerne les institutions de Bretton Woods où l'Eurogroupe devrait pouvoir se faire entendre. L'établissement d'une véritable politique commune de développement où moyens européens et nationaux se rejoignent et la création du poste de ministre des Affaires étrangères en tant que vice-président de la Commission sont également deux avancées indispensables. L'objectif de l'Union n'est pas seulement d'être présente dans le monde, il est surtout d'agir sur le monde, de façonner le système international, tant économique que politique.

DES POLITIQUES EUROPÉENNES ARTICULANT CONCURRENCE, COOPÉRATION ET SOLIDARITÉ

La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit : le fameux triptyque de l'Acte Unique reste la règle d'or pour concevoir le développement des politiques de l'Union.

Dans le contexte actuel de mondialisation, l'UE se doit d'être compétitive, de croire en ses atouts et de les faire fructifier. Mettre en place une **compétition stimulante** passe, en premier lieu, par l'achèvement du grand marché et la mise en œuvre effective des quatre libertés de circulation. Cela suppose aussi que la politique de concurrence soit clarifiée : quelles sont ses finalités et comment permettre une compétition équilibrée et saine, au profit des consommateurs et des travailleurs, que l'on ne peut continuer d'opposer ? Le marché est parfois myope et la construction du marché commun doit aller de pair avec la régulation publique, concertée avec les partenaires sociaux et les acteurs de la société civile. Cela concerne, en particulier aujourd'hui, la promotion d'un cadre européen pour les services d'intérêt général. On ne peut prêter à la compétition entre les nations et les régions les mêmes vertus que celles associées à la compétition entre entreprises. Si une saine émulation peut être envisagée voire encouragée, la compétition entre les nations est, elle, annonciatrice de conflits multiples, et

la négation même de l'idée de communauté politique mais aussi un frein à la cohérence et à la puissance d'un vaste ensemble économique intégré. Certaines concurrences sociales et fiscales sont destructrices et doivent être combattues.

La coopération qui renforce est avant tout une coopération efficace. La « méthode communautaire » – développée ci-dessous – a fait la preuve de son efficacité et doit être appliquée dans un maximum de domaines et notamment, de manière prioritaire, dans la recherche, les infrastructures, l'environnement et pour certains aspects de l'éducation comme la mobilité et la formation à l'entrée dans la vie active. Elle doit être aujourd'hui étendue à des champs d'action qui réclament une action urgente, comme l'immigration ou l'énergie. La coopération est aussi une des clés de la croissance en Europe. Elle passe nécessairement par la coordination des politiques macroéconomiques des États membres, en particulier au sein de la zone euro. Aujourd'hui, l'euro protège mais il ne dynamise pas. Il manque à l'eurozone le pendant fiscal, économique et budgétaire de la banque centrale.

Il faut revenir à une pratique plus sélective des initiatives européennes et expliquer plus clairement ce qui relève de l'espace national et là où l'Union peut avoir une réelle valeur ajoutée. C'est avec ce regard que la Stratégie de Lisbonne – qui n'a pas donné les résultats escomptés – tout en préservant les vertus incontestables du « *benchmarking* », doit être revisitée, en concentrant les objectifs et en donnant à l'Union un rôle plus contraignant là où son action est justifiée.

Mais il ne pourra pas être question de développement économique durable sans la consolidation du **socle de la solidarité** et de l'équité. Cela implique une politique de cohésion économique et sociale ambitieuse. Il faut revenir à l'esprit des politiques structurelles, trop souvent dénaturé aujourd'hui par une vision restrictive, purement budgétaire. Elles doivent être fondées sur un partenariat entre les institutions, les États et les régions et contribuer à la mise en œuvre de certaines politiques, comme celles touchant à l'équilibre entre la maîtrise urbaine et le développement rural. Il faudra aussi se donner les moyens de répondre à la préoccupation sociale tout en laissant la subsidiarité jouer son rôle. L'Europe ne peut et ne doit pas tout faire et il faut expliquer aux citoyens « qui fait quoi ». Mais il y a des domaines où l'action de l'Union est particulièrement pertinente et où celle-ci devra être développée. La question de la mobilité fait partie de ces champs d'action : il faudra un marché du travail européen pour ceux qui vont d'un pays à l'autre, avec des règles et des protections communes. Les États membres doivent également se mettre d'accord sur un socle de règles

et de droits sociaux en deçà desquels il ne devrait pas être possible d'aller. L'Union doit aussi aider les États membres à faire face aux nouveaux risques sociaux et au sentiment d'insécurité multiple que ressentent les citoyens, dans le domaine du vieillissement démographique, de l'environnement et de l'alimentation ou encore de l'impact social des mutations technologiques et de la globalisation de l'économie.

UN CADRE INSTITUTIONNEL DE NATURE FÉDÉRALE IMPLIQUANT LE CITOYEN

L'Union européenne affiche encore un décalage entre ses ambitions et les moyens institutionnels dont elle est dotée. L'Institut Jacques Delors pense que le fédéralisme reste le système d'organisation politique et le mode de décision qui permet d'articuler de la manière la plus optimale l'unité et la diversité. C'est aussi la seule voie possible pour une véritable démocratisation de l'Europe élargie. C'est dans cet esprit que l'Institut Jacques Delors défend la vision novatrice de Jacques Delors d'une **Fédération d'États-nations**. Tout en reconnaissant que celle-ci mérite d'être adaptée à la donne actuelle et développée, l'Institut Jacques Delors considère que cette innovation conceptuelle reste la formule la mieux à même de cristalliser un consensus porteur d'avenir, grâce notamment à la reconnaissance explicite de la double légitimité de l'UE (celle des peuples et celle des États) qu'elle incarne.

La Fédération des États-nations voit sa fonction exécutive assurée par un mode spécifique de gouvernement européen né d'une synergie entre le Conseil et la Commission tandis que le Parlement européen et le Conseil des ministres assument – dans l'esprit de la codécision – l'ensemble du pouvoir législatif et budgétaire. Le Conseil européen se recentre sur sa fonction d'orientation au cours de sessions préparées par la Commission et le Conseil Affaires générales, lequel redevient la formation centrale du Conseil. La Commission doit pouvoir se recentrer sur son rôle politique et se fonder sur une légitimité démocratique renforcée par le lien entre la désignation de son Président et les résultats des élections européennes. La Fédération des États-nations reste donc fidèle à la **méthode dite « communautaire »**, plus que jamais nécessaire dans une Union élargie où l'intérêt commun est de plus en plus difficile à dégager et où – à institutions inchangées – la capacité décisionnelle de l'Union est considérablement diminuée. Cette méthode se fonde essentiellement sur une dialectique permanente découlant du droit d'initiative attribué à la Commission en tant qu'organe indépendant et du vote majoritaire au sein des instances législatives.

L'abandon du droit de veto est la condition d'une véritable Union, qui devient un bien supérieur à toute forme de désaccord.

L'implication plus active du citoyen dans la prise de décision européenne découlera plus facilement de la mise en œuvre effective de ce schéma institutionnel comme de la clarification de la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir de l'Union, autre élément clé d'un projet institutionnel fédéral fondé sur le principe de subsidiarité (depuis le niveau européen jusqu'au niveau local). La participation du citoyen aux processus de décision communautaire est devenue vitale pour le projet européen. À cet égard, le début du XXI^e siècle doit marquer un « tournant démocratique » qui devrait être un mouvement aussi important pour l'intégration européenne que la pacification du continent engagée par les Pères fondateurs au milieu du siècle dernier. Les responsables politiques nationaux doivent prendre leur responsabilité en assumant et en expliquant aux citoyens les décisions qu'ils ont prises à Bruxelles. Il faut décloisonner les débats, impliquer activement les parlements nationaux, et réfléchir aux moyens **d'associer le citoyen** par des méthodes de délibération novatrices et transnationales. La construction de l'espace public européen doit impérativement se poursuivre. L'organisation de consultations électorales ou référendaires simultanées dans tous les États membres serait un outil important.

Autre réforme essentielle pour maintenir une dynamique d'intégration et poursuivre le passage « de la diplomatie à la démocratie » : modifier le mode de révision des Traités européens. Le Conseil européen de Laeken avait déjà reconnu les limites de la méthode intergouvernementale pour leur révision en instituant une **Convention**, étape importante de démocratisation. Cette formation doit être maintenue, améliorée, et recevoir à l'avenir un mandat décisionnel dans ce domaine. Si le cap des ratifications nationales reste incontournable, il est essentiel de faire sauter le verrou de l'unanimité, tout en préservant les droits de ceux qui ne souhaiteraient pas aller de l'avant. Une première décision consisterait à imposer des ratifications simultanées dans tous les États, selon leurs formes constitutionnelles propres. Un système de double majorité (peuples et États), éventuellement qualifiée, au niveau européen devra, à terme, voir le jour.

L'exercice d'un droit de veto deviendra de plus en plus incompatible avec une grande Europe. L'Institut Jacques Delors s'oppose à une vision nostalgique de l'intégration européenne. L'Union s'est grandie lorsqu'elle a réussi à répondre aux défis historiques

qui se présentaient à elle : les différents élargissements de l'Union en sont la formidable illustration. Fidèle à sa raison d'être en tant que projet européen de pacification et de prospérité, l'UE ne gagnera rien à définir une fois pour toutes ses frontières. Pour autant, **l'élargissement** de l'Union ne doit pas être une alternative à son approfondissement, ni l'occasion de dénaturer l'esprit de coopération et de confiance mutuelle qui sous-tendent son projet politique. L'Institut Jacques Delors tient à rester vigilant sur ce point.

Le mode fédéral de prise de décision, en particulier le recours croissant au vote majoritaire, reste la solution à privilégier pour maintenir la dynamique d'intégration dans l'Europe élargie. Mais cette voie royale demande du temps et le contexte mondial commande de ne pas attendre. L'Institut Jacques Delors considère dès lors que le **principe de différenciation** qui a permis de grandes avancées dans le passé devrait être réactivé pour pallier les immobilismes dans une Europe à 27, un jour plus de 30. Permettre à un ensemble d'États d'aller plus loin autour d'un objectif précis a été une solution utile dans le passé. Les coopérations renforcées, avec une procédure allégée, sont une voie possible et souhaitable car elles s'opèrent à l'intérieur du cadre des Traités. Mais d'autres modes de différenciation ont été utilisés et restent une option, comme les périodes de transition ou les *opt-outs*. La cohérence de l'action de l'Union implique, cependant, que dans une Europe de la différenciation, un noyau

d'États identifiable continue de maintenir le cap vers l'Union politique. Une zone euro qui aurait progressé sur la voie de la coordination des politiques économiques pourrait à l'avenir, en capitalisant sur la symbolique politique importante de la monnaie unique, être ce groupe de référence.

La mise en ordre des institutions ne peut pas à elle seule, bien sûr, porter les ambitions européennes. L'UE du XXI^e siècle doit aussi disposer d'un **budget** dont l'ampleur devra être à la **hauteur de ces ambitions**. On ne pourra pas s'accommoder durablement d'un plafond budgétaire de 1,27% du PIB des États membres sans renoncer aux objectifs affichés. Elle devra établir une nouvelle ressource propre issue d'un véritable impôt européen exprimant la solidarité européenne au-delà des calculs des États en termes de « retour » de leur contribution, calculs dont l'Institut Jacques Delors conteste les fondements philosophiques, politiques et économiques.

La crise que traverse l'Union révèle l'urgence de préserver et étendre une dynamique ambitieuse d'intégration politique beaucoup plus qu'elle ne l'entrave. En articulant le projet européen qui l'anime et en l'ancrant sur un socle institutionnel et démocratique capable de retisser les liens avec les citoyens européens, l'Institut Jacques Delors veut être penseur et acteur de dynamisme. ●

Avec le soutien de :



19 rue de Milan, 75009 Paris, France
Pariser Platz 6, 10117 Berlin, Allemagne
info@delorsinstitute.eu
www.institutdelors.eu

