Fondation Jean Jaurès

Europe

COCONSTRUIRE L'AVENIR DE L'EUROPE

Pierre Bauby

03/05/2018

À un an des élections européennes, comment redonner aux citoyens le goût de l'Europe ? En les impliquant plus fermement dans un processus de coconstruction, propose, dans cet essai, Pierre Bauby, qui prend appui sur les acquis des soixante-dix dernières années pour définir huit pistes de refondation pour l'avenir. Par cette coconstruction, les citoyens redonneront un sens à l'intégration européenne ; par cette coconstruction, l'Union européenne pourra relever les défis du XXIe siècle et retrouver un rôle dans notre monde incertain.

Le début du millénaire a été marqué par une série d'événements et de phénomènes – en particulier la crise financière, puis économique, sociale et environnementale de 2008 ; une série d'affrontements et de conflits aux frontières de l'Europe ; le nouveau développement de flux migratoires – qui ont eu des effets majeurs sur l'Union européenne au point de reposer les questions de son utilité et/ou de ses finalités. Le Brexit voté par une majorité de Britanniques en a été à la fois le révélateur et le marqueur, au moment où les crispations de Vladimir Poutine, l'élection de Donald Trump ou l'expansionnisme économique chinois relançaient les débats sur l'avenir de l'Union européenne.

La succession et l'accumulation de crises depuis dix ans favorisent le repli sur eux-mêmes des États-nations qui composent l'Union européenne, de chaque collectivité, de chaque personne. Dans chaque État membre de l'Union européenne, ce repli se traduit par le développement de tendances identitaires, sinon xénophobes, par une montée des populismes, des rejets de l'altérité, par la (re)construction de frontières et de murs, par la mise en cause dans certains États de principes et de droits démocratiques, au point que l'on peut craindre un délitement des acquis progressivement établis depuis soixante-dix ans.

Ni les proclamations – à Bratislava en septembre 2016 au lendemain du Brexit, dans la déclaration de Rome en mars 2017 à l'occasion du soixantième anniversaire du traité « fondateur » – ni la vie des institutions, la dynamique des politiques communes ou l'ouverture d'un débat sur l'avenir de l'Europe marqué par la publication de documents de réflexion de la Commission européenne n'ont réussi à réfréner les doutes ou à répondre aux interrogations : l'Union européenne a-t-elle un avenir ? Lequel est souhaitable et/ou faisable ?

Il n'entre pas dans l'intention de cet essai d'apporter des réponses à toutes les questions existentielles qui se posent aujourd'hui ou de définir un projet idéal, clés en main. Elle est l'œuvre d'un chercheur en sciences politiques qui fut un acteur engagé de la construction européenne durant un quart de siècle. Plus modestement – et plus fondamentalement –, elle se propose de prendre appui sur les acquis des soixante-dix dernières années, de définir des pistes de refondation, une problématique, une méthode, permettant d'enclencher une nouvelle dynamique de coconstruction.

Les acquis des soixante-dix dernières années

Entre la situation de l'Europe aujourd'hui et celle qui prévalait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le contraste est saisissant. Durant soixante-dix ans, nous avons vécu une période de paix sans précédent à l'intérieur de l'Europe. Les principes démocratiques sont reconnus dans toute l'Union européenne. La liberté de circulation est pour l'essentiel garantie. L'Union européenne est la première puissance commerciale mondiale. Des actions et des politiques communes ont permis des convergences économiques et la définition de certains principes sociaux. Au-delà de ces faits qui apparaissent aux yeux de beaucoup comme des évidences ou des acquis irréversibles, il faut essayer de comprendre ce qui a permis cette rupture par rapport aux décennies et siècles qui ont précédé. Il n'existe pas de cause univoque, mais une série d'enchaînements qu'il importe de bien appréhender, et que nous ne faisons ici que rappeler synthétiquement.

Les générateurs : des chocs

Si l'on reprend les principales étapes du processus de construction européenne, elles ont toutes été la résultante de chocs. L'établissement du Conseil de l'Europe en 1949 et le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, c'est-à-dire au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, correspondaient à une volonté d'établir la paix sur le continent et de reconstruire des pays dévastés. Le projet de Communauté européenne de défense (CED) de 1952 répondait à la coupure de l'Europe et à la menace soviétique ; le traité de Rome de 1957 devait affermir les bases économiques et démocratiques après l'échec de la CED. L'Acte unique de 1986 était une réponse à la crise économique et sociale née en 1973 et intégrait les pays du sud de l'Europe. Le traité de Maastricht de 1992 visait à faire face à la nouvelle donne consécutive à l'écroulement du mur de Berlin et de l'URSS. Les traités d'Amsterdam en 1997, de Nice en 2000 et surtout de Lisbonne en 2007 accompagnaient les élargissements aux pays d'Europe centrale et orientale.

Les finalités : intérêts nationaux et intérêt commun

Ces différentes étapes ont été rendues possibles lorsque les États fondateurs, puis les États membres, ont considéré qu'ils avaient des intérêts communs complémentaires de leurs intérêts nationaux traditionnels – et non pas antagonistes. Cette construction lente et progressive d'un intérêt commun, d'un intérêt général européen s'est accomplie par étapes, en relation avec des chocs, comme nous venons de le montrer, et en se fondant sur le principe de subsidiarité.

La boussole : le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité est au cœur de la construction européenne. Il repose sur le fait que l'on accomplit ensemble (c'est-à-dire entre États membres de l'UE) ce que l'on fait mieux ensemble que séparément. Dans le même temps, on ne confie à cet échelon supranational que ce qui apporte une valeur ajoutée. Il s'agit d'une démarche pragmatique, qui ne consiste pas à construire un nouvel État, mais à déléguer une part de la souveraineté traditionnelle de chacun des États membres – à « communautariser » – lorsque c'est dans l'avantage de chacun et de tous. Le principe de subsidiarité doit sans cesse être remis sur le métier, car il ne repose pas sur des recettes toutes faites, mais sur l'examen au cas par cas de ce qui doit relever de l'UE ou de chacun des États à partir d'un bilan avantages/inconvénients.

Le principe de subsidiarité est d'autant plus une boussole qu'il repose sur le fait que, dans la majorité des domaines d'action publique, il existe une compétence partagée entre les États membres et l'Union européenne. Très rares sont les compétences pour lesquelles elle seule peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Les domaines où c'est le cas sont notamment la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique commerciale commune et l'union douanière. Dans tous les autres domaines, le principe de subsidiarité est la référence.

L'approche : une construction originale et progressive

La construction européenne ne s'effectue pas à partir d'un modèle préétabli qu'il suffirait de suivre. Elle s'est réalisée par étapes, à mesure que, des discussions entre les États fondateurs, pouvait émerger un accord permettant de conjuguer l'intérêt de chacun et l'intérêt collectif. On n'en connaît donc pas l'issue (une fédération ou pas), ni le temps nécessaire pour y aboutir.

L'ADN : le paradigme « unité dans la diversité »

Traditionnellement, les États-nations tels qu'ils ont émergé à partir du XIX[e] siècle ont reposé sur une relation étroite entre un territoire, une nation, une langue, une culture. Ce fut le cas, que l'État ait créé la nation, comme pour la France, ou qu'au contraire il soit né de la nation, comme dans le cas des États fédéraux. La construction européenne ne relève pas de cette problématique. Elle se caractérise par une relation dialectique entre diversité et unité : diversité des nations, des histoires, des traditions, des langues, des territoires, des institutions, des besoins, des attentes et aspirations ; unité d'un socle de valeurs communes forgées par l'histoire économique, sociale, politique, culturelle du continent européen, et qui permettent de parler de « modèle social européen ».

Le modèle social européen

Un « modèle social » ne se réduit ni à l'existence ou au contenu de la « politique sociale » définie et conduite par les autorités publiques (locales, régionales, nationales, européenne), ni à l'importance et aux formes que prend le « dialogue social » entre les partenaires sociaux. Ces éléments en font partie, mais le modèle social recouvre l'ensemble du système de valeurs, normes, institutions, pratiques, fruits d'une histoire longue, de conflits et de compromis, qui structurent l'ensemble des rapports sociaux entre les individus, les groupes, les intérêts, les aspirations, besoins, demandes, rapports de force. Le modèle social traduit le pourquoi et comment vivre ensemble ; il fonde la société et sa cohésion. Il est donc évolutif dans le temps et l'espace.

Chaque État européen a forgé dans son histoire son propre modèle social, avec ses volets et caractéristiques spécifiques. Il existe donc une grande diversité de modèles sociaux en Europe, en lien en particulier avec les élargissements successifs. Mais dans cette diversité de formes, de méthodes, de modes d'organisation, existent des éléments communs qui fondent une profonde unité et autorisent à parler de « modèle social européen », différent sur bien des aspects des autres entités présentes au plan mondial. C'est ainsi que l'Union européenne fait preuve d'une tolérance moindre que les États-Unis à l'égard des inégalités et de la violence, d'une forte sensibilité aux risques environnementaux ou sanitaires, est attachée à la complémentarité entre l'efficacité de l'économie de marché et sa nécessaire régulation publique. Le modèle social européen a longtemps reposé sur la conjugaison du développement économique *et* social : le progrès économique produit un progrès social, lui-même facteur de progrès économique. C'est ainsi qu'aujourd'hui le traité fait référence à l'« économie sociale de marché ». Nous avons ainsi bénéficié d'un cercle vertueux qui a reposé, entre autres, sur un rôle important d'incitation et d'entraînement de l'action publique nationale, régionale et locale. Ce rôle s'est traduit par le

développement de l'État providence, de toute une série d'infrastructures et de services publics, ce que l'Union européenne appelle aujourd'hui des services d'intérêt général.

Parmi ces valeurs communes, la démocratie et les droits de l'homme occupent une place déterminante, héritage d'une histoire longue, de mouvements politiques et sociaux, de « révolutions nationales », de batailles et de conflits, de guerres et de dictatures, de camps de concentration et de goulags… Ces bouleversements ont abouti progressivement – et après bien des aléas – à l'acceptation depuis plus de soixante-dix ans d'une conflictualité régie par des règles, des valeurs communes « supérieures », et au primat des droits fondamentaux.

La démarche : les quatre libertés fondamentales de circulation

Après l'échec de la CED, c'est-à-dire d'une intégration directement politique et paraétatique, les six États fondateurs ont décidé de prendre appui sur la construction, dans la foulée du succès de la CECA, d'une « communauté », c'est-à-dire non seulement d'une zone de libre-échange, mais aussi de politiques communes et d'institutions.

Contrairement à ce qu'affirment les contempteurs de la construction européenne et malgré les dénominations de « marché commun » puis, en 1986, de « marché unique », le traité de Rome – qu'il faut lire ou relire *(voir en annexe « Les objectifs du traité de Rome du 25 mars 1957 »)* – n'est pas seulement économique. Il vise la construction progressive d'une communauté passant par l'abolition des frontières et l'objectif des quatre libertés fondamentales de circulation – des personnes, des marchandises, des services et des capitaux ; l'intégration des marchés nationaux et le renforcement de la compétitivité européenne au niveau mondial ; la définition et la mise en place des politiques communes au bénéfice de tous les membres en matière agricole, d'échanges commerciaux, de transports ; la convergence des intérêts nationaux pris individuellement avec les intérêts communs ; l'articulation avec les évolutions mondiales.

Les institutions : des constructions originales

Ayant décidé de conduire ensemble certaines politiques dites communes, de déléguer une part de leur souveraineté à cet échelon supranational, les États membres ont créé des institutions nouvelles, qui ne répondent pas au partage traditionnel entre législatif, exécutif et judiciaire, mais sont adaptées aux objectifs qu'elles ont à assumer. Les institutions européennes ne relèvent ainsi d'aucun des modèles habituels d'organisation publique. Ce sont des constructions originales, sans précédent historique.

La méthode : le *bargaining*

Pour faire émerger un intérêt commun aux États membres de l'Union européenne, qui soit complémentaire des intérêts nationaux, il n'est pas d'autre méthode que de partir de la diversité des situations, besoins et attentes, en organisant leur expression systématique et leur confrontation. Il s'agit de définir d'une part ce qui est et peut être commun, d'autre part ce qu'il est avantageux pour tous d'accomplir ensemble plutôt que séparément. Cependant, la construction européenne ne repose pas sur la loi de la majorité, mais, pour les traités, qui définissent ce que les États décident de faire ensemble et comment ils le font, soit sur la règle de l'unanimité, soit sur celle de la négociation, du compromis, du consensus. Elle est le fruit d'une sorte de *bargaining* permanent entre les principaux acteurs, où les représentants des États membres jouent un rôle essentiel.

Inventer un référentiel

Ces caractéristiques spécifiques sont autant d'acquis des soixante-dix dernières années et constituent les fondations de l'Union européenne de demain. Elles en font non pas un État-nation traditionnel, comme l'est chacun de ses États membres. A-t-on déjà vu un État avec sept « présidents », un microbudget (moins de 1 % du PIB), une esquisse de politique étrangère et de diplomatie et seulement une préfiguration de défense ? En l'état actuel des connaissances historiques, c'est sans doute la première fois que des États souverains décident volontairement et démocratiquement de construire ensemble une « communauté » permettant de converger et d'agir en commun. L'UE est donc une construction politique originale, sans précédent dans l'histoire et en devenir. Nous sommes contraints de sortir de la gangue de nos concepts traditionnels, car non seulement ils sont inopérants, mais créent des confusions – qu'il s'agisse de l'État-nation ou de la démocratie représentative, notions que l'on ne peut copier-coller sur la nouvelle construction –, ne serait-ce qu'en raison du nombre de langues, et sont un obstacle à l'invention d'un nouveau référentiel adapté aux spécificités de l'Union européenne. Vaste défi qu'il faudra relever !

Le débat sur l'avenir de l'Europe

En mars 2017, dans son *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe*, la Commission européenne a proposé cinq scénarios différents définissant cinq images de ce que pourrait être l'Union européenne en 2025 *(voir en annexe)*. Elle propose de multiplier sur cette base les consultations et débats publics, afin que les élections du Parlement européen de mai 2019 permettent mieux aux citoyens européens d'exprimer clairement leurs choix pour l'Europe. Si la construction de scénarios est un élément clé de toute démarche prospective, il s'agit d'une démarche très exigeante. Elle doit être

précédée d'une analyse très ouverte de toutes les ruptures possibles des tendances antérieures, afin de baliser le champ de tous les avenirs possibles – souhaitables, souhaités et non souhaités. Les scénarios sont alors des chemins entre la situation actuelle et chacune des images de l'avenir ainsi définies ; ils permettent d'identifier ce que chacun veut ou refuse. La démarche proposée par la Commission européenne est certes intéressante, mais n'épuise pas toutes les ruptures et hypothèses possibles, comme le délitement progressif, l'implosion ou la disparition de l'Union européenne. Or, c'est un scénario qu'il est nécessaire d'aborder, même s'il n'est pas souhaité. Cette démarche risque d'aboutir à une utilisation fruste de la part des institutions, consistant à recenser les préférences ou à classer les cinq scénarios, comme s'ils étaient figés.

Il semble bien préférable de partir des valeurs communes de l'Union européenne, du modèle social européen, pour analyser à la fois les menaces et opportunités qu'elles rencontrent à l'intérieur de l'Union européenne comme dans les rapports de cette dernière avec son environnement. Cela permettrait de déterminer son « cœur de métier », ce qu'il est essentiel qu'elle défende et promeuve, et de définir ce qui peut converger entre l'intérêt de chacun et l'intérêt commun à agir ensemble. À chaque fois, pour chaque enjeu, il n'existe pas de solution unique, mais plusieurs choix, des bifurcations que seul le débat pluraliste et démocratique permet de préciser. Il faut tenir compte de ce qu'est l'Union européenne, et non pas rêver un idéal inaccessible, et avoir toujours la volonté de rechercher ce qui peut permettre le consensus. C'est cette démarche que nous cherchons à préciser ici, en évoquant huit enjeux fondamentaux pour notre avenir et de celui de l'UE.

Huit pistes de refondation

L'Union européenne n'est pas un choix, mais une nécessité

Chacune des étapes et des avancées de la construction européenne a été, on l'a vu, la résultante, directe ou indirecte, de chocs. C'est la prise de conscience du fait que chacun des États européens était incapable à lui seul de répondre aux nouveaux défis qui en résultaient qui a amené les dirigeants des pays à se poser la question d'actions ou de politiques communes. Tout conduit à penser que les dix dernières années ont été le théâtre d'une série de transformations profondes dont la synergie ouvre une nouvelle période.

Bien évidemment, la crise financière née en 2008, qui a rapidement débouché sur une crise économique aussi grave que celle de 1929, voire davantage, et une crise sociale profonde qui s'est accompagnée d'une déstabilisation des références antérieures, en est la toile de fond. Elle a provoqué des interrogations idéologiques et politiques, ainsi que des tendances au repli sur soi de

chacun des États membres de l'UE, comme des groupes ou communautés à tous les niveaux ; des crispations sur les identités ; des doutes et une défiance à l'égard des institutions publiques, des responsables et, plus généralement, de l'action publique et du politique lui-même. Ces mutations ont également engendré une série d'interrogations sur l'UE, questionnant jusqu'à l'utilité de la construction européenne. Le traité de Lisbonne, qui était censé permettre de solidifier les bases communes, n'a fait naître aucune dynamique, de sorte que les sentiments de stagnation ont prévalu chez les citoyens européens. Le Brexit, qui a pu apparaître comme un coup de tonnerre dans un ciel serein, en a été la résultante, les gouvernements nationaux ayant souvent instrumentalisé l'UE en la désignant comme la cause de toutes les difficultés.

Hors de l'UE, la crise a eu des effets contrastés et la mondialisation a connu de nouvelles polarisations, avec le développement des BRIC et le poids grandissant des GAFAM. Même si les États-Unis continuent à dominer la mondialisation sur les plans économique, financier, militaire, idéologique, une redistribution des cartes est en train de s'opérer et pourrait aboutir à une nouvelle mondialisation multipolaire. Quelle y sera la place de l'Union européenne ? La question doit être au cœur du débat sur l'avenir de l'Europe et des stratégies à définir. Dans ce contexte, on assiste à une crispation des deux anciennes superpuissances sur leurs intérêts égoïstes. En témoignent aussi bien la politique de Vladimir Poutine que l'élection et les prises de position de Donald Trump, avec en particulier son désengagement de l'accord de Paris de 2016 sur le climat. L'Union européenne devrait appréhender cet enjeu stratégique essentiel comme une formidable occasion de promouvoir et de déployer ses valeurs dans la mondialisation. Elle pourrait relancer la dynamique mondiale de la lutte contre le changement climatique et d'un développement réellement durable par ses positionnements et par l'exemplarité de ses mesures.

C'est bien parce que les États européens n'étaient plus en mesure de maîtriser certains enjeux fondamentaux de leur avenir que, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ils ont décidé d'agir ensemble pour défendre les intérêts qui pouvaient leur être communs. Depuis, le monde a connu d'amples mutations et la mondialisation s'est développée. La volonté initiale se mue aujourd'hui en « ardente obligation », pour reprendre la formule que le général de Gaulle avait appliquée à la planification. Chacun des États européens – même le plus développé – n'est qu'un nain économique, financier, politique et militaire, même s'il est membre du Conseil de sécurité de l'ONU et dispose de la bombe atomique. S'ils ne s'unissaient, ne conjuguaient leurs moyens et n'exprimaient des volontés fortes, les États européens seraient inéluctablement vassalisés – on le constatera bien vite pour la Grande-Bretagne si le Brexit entre en vigueur. L'Union européenne n'est pas, n'est décidément plus un choix, mais un besoin vital pour les Européens s'ils veulent défendre et promouvoir leurs intérêts, leur modèle social, leurs valeurs, leur civilisation.

Définir l'« intérêt général » européen

La construction européenne repose depuis ses origines sur le fait que les États européens peuvent avoir des intérêts communs, complémentaires de leurs intérêts nationaux, une « unité dans la diversité » – pour reprendre l'expression que la Convention pour l'avenir de l'Europe avait proposée en 2002-2003 comme devise de l'Union européenne – c'est-à-dire qui non seulement respecte la diversité, mais vise à la garantir et à la promouvoir. L'Union européenne ne sera jamais un État unitaire centralisé comme a pu l'être la France – elle le reste d'ailleurs sous de nombreux aspects. Le cœur du processus réside donc dans l'élaboration du contenu de l'intérêt commun aux participants. Une leçon de l'histoire est que l'unité se construit d'autant mieux que ceux qui la bâtissent font face à des menaces, à des chocs. C'est en faisant front ensemble que l'on prend conscience d'intérêts communs.

Tout intérêt général est un construit social ouvert à la diversité des situations, des intérêts, des attentes et aspirations des groupes et communautés. Construire l'unité dans ces diversités – le cœur du politique – exige un long processus fondé sur une démarche démocratique. Cela suppose de permettre l'expression de toutes les diversités, sans limites ni contraintes. Toute entrave à l'expression d'une diversité finira par fragiliser ce qui sera défini comme intérêt commun. Cette expression plurielle est un prérequis. Mais le processus ne fait que commencer. Il s'agit d'organiser la confrontation de toutes ces formes de diversité : c'est de leur entrechoc que peut émerger un accord ou, du moins, un compromis qui, à un moment donné, puisse être accepté comme un consensus par tous ceux qui participent.

Le contenu de l'intérêt commun ou général est construit en un temps et en un lieu précis. Il est évidemment provisoire et précaire et pourra toujours être remis en question, en fonction des mutations technologiques, économiques, sociales, culturelles ou politiques ; il est renégociable. Si, dans l'histoire européenne depuis le xix^{e} siècle, ce processus d'élaboration de l'intérêt général a été conduit dans le cadre des États-nations, conduisant à une définition des intérêts nationaux puis à leur exacerbation, depuis une cinquantaine d'années, s'est développée une double dynamique, d'une part de décentralisation (des États unitaires centralisés) ou de territorialisation, d'autre part d'européanisation. Aujourd'hui, en Europe, les intérêts nationaux coexistent avec des intérêts d'un côté locaux ou régionaux, de l'autre européens. Il en est de même des sentiments d'appartenance : on est à la fois de telle localité, de telle région, de tel pays, et européen, voire citoyen du monde. Cet enchevêtrement est original et pose les questions de l'invention de nouvelles formes de participation démocratique multiniveau, d'une gouvernance multiniveau, d'un intérêt général – ou d'un système d'intérêt général – multiniveau.

À l'évidence, la construction européenne nous oblige à innover, dans nos pensées comme dans nos pratiques. La boussole pour définir l'intérêt commun ou général reste plus que jamais le principe de subsidiarité : qu'est-il plus avantageux, pour chacun comme pour tous, de faire ensemble plutôt que séparément ? C'est au cas par cas, pour chaque domaine et enjeu, qu'il s'agit de répondre à cette question.

Partir des valeurs communes et des droits fondamentaux

C'est bien en partant de notre modèle social, de nos valeurs communes, de notre civilisation, des droits fondamentaux, que nous pouvons définir ce qui nous est essentiel dans la mondialisation, ce que nous devons défendre et promouvoir ensemble.

Composée des représentants des États membres, du Parlement européen et des parlements nationaux, la Convention pour l'avenir de l'Europe qui s'est réunie en 2002-2003 et a longuement travaillé pour recenser et préciser ces valeurs communes. Elles ont été reprises dans le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe, rejeté par la France et les Pays-Bas par les référendums de 2005. Elles ont ensuite été intégrées pour l'essentiel dans le traité de Lisbonne de 2007 (traité sur l'Union européenne et traité sur le fonctionnement de l'UE), entré en vigueur en 2009.

Le préambule du traité sur l'Union européenne (TUE) évoque les « *valeurs universelles* que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ». L'article 2 du même traité précise les *valeurs communes* aux États membres « de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités » sur lesquelles l'Union est fondée. Leur « violation grave et persistante par un État membre » peut conduire à des sanctions (suspension de certains droits, comme le stipule l'article 7). À l'inverse, leur respect et l'engagement à les promouvoir permettent à tout État européen d'être candidat pour devenir membre de l'Union.

Dans le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), l'expression « valeurs communes de l'Union » est reprise en référence aux services publics ou aux services d'intérêt économique général (SIEG, article 14 du TFUE, ancien article 16 du traité instituant la Communauté européenne TCE). Le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général (SIG) énumère ces valeurs : « le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales [...] ; la diversité [...] et les disparités en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ; *un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion*

de l'accès universel et des droits des utilisateurs ». Leur caractère partagé engage non seulement l'action de l'Union européenne, mais aussi celle de ses États membres. Elles apparaissent comme un socle fondamental pour les SIEG, tant pour les politiques et l'action communautaires qu'au niveau national dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

Les articles 2 et 3 du TUE, tout comme la Charte des droits fondamentaux adoptée en décembre 2000, définissent clairement les valeurs et fondements du modèle social, qui repose sur un trépied alliant l'efficacité du marché, la résolution pacifique des conflits et l'organisation de la solidarité.

Concevoir un nouveau référentiel économique-social-environnemental

L'image qu'a aujourd'hui l'Union européenne pour l'extérieur, comme pour sans doute la majorité de ses citoyens, est celle d'une construction économique et monétaire – l'Union économique et monétaire en est le symbole –, assortie d'une série de dispositions ou de politiques – sociales, de cohésion, de protection de l'environnement ou des consommateurs qui atténuent les aspects les plus durs des polarisations engendrées par les logiques de marché. Sans doute cette caricature ne reflète-t-elle ni ce qu'ont voulu promouvoir ses pères fondateurs, ni ceux qui participent à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques communes. Mais y a-t-il si loin de la caricature à la réalité ?

Le traité de Rome a été élaboré en 1957 dans un contexte marqué par le paradigme keynésiano-fordiste des Trente Glorieuses, caractérisé par un cercle vertueux entre progrès économique et social orchestré et régulé par des autorités publiques légitimes. Si les objectifs de ce traité, on l'a vu, étaient indissociablement économiques, sociaux et politiques, la stratégie choisie reposait sur l'effet d'entraînement qu'auraient l'élimination progressive des obstacles aux échanges et l'élaboration des harmonisations nécessaires aux quatre libertés fondamentales de circulation sur le social et le sociétal. Mais cette démarche a buté sur deux obstacles principaux.

- D'une part, le traité de Rome met en œuvre un développement inégal entre les compétences des institutions européennes et celles des États membres. Ces derniers ont voulu conserver des compétences quasi exclusives en matière de régime de protection sociale, de droit du travail, de système de santé, d'éducation – les décisions dans ces domaines devant être prises à l'unanimité, chacun des États conservait un droit de veto. Avec l'Acte unique de 1986, au contraire, toutes les décisions concernant le « marché intérieur » relevaient de la majorité qualifiée. La stratégie de communautarisation ne comprenait pas d'enchaînement dynamique entre l'économique, le social et le sociétal.

- D'autre part, l'environnemental est à l'époque conçu comme une conséquence des activités humaines et non comme un pilier fondamental des sociétés et de leur devenir. Aujourd'hui, l'enjeu est de concevoir au plan de l'Union européenne un cercle vertueux de développement entre l'économique, le social-sociétal et l'environnemental, ce qui suppose de décloisonner ces trois domaines et de placer l'accent sur leurs interactions. C'est encore un défi que l'UE devrait s'attacher à relever.

S'agissant de ces enjeux, le *Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire* publié en mai 2017 dans le sillage du *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe* se révèle décevant. Sans doute propose-t-il une série de mesures pertinentes dans ces domaines, pour parachever une véritable union financière, intégrer davantage l'union économique et budgétaire, ancrer la responsabilité démocratique et renforcer les institutions de la zone euro. Il affirme qu'« il n'y a pas une seule et unique solution » et reconnaît que « les États membres de la zone euro forment un groupe hétérogène. Jamais il n'y aura d'approche unique ou de vision commune et définitive sur le meilleur moyen de faire avancer l'UEM ». Mais le document ne propose pas de nouvelles pistes. Il n'évoque même pas les scénarios du *Livre blanc*.

Pourtant, l'UEM, l'euro, les convergences économiques et financières qui se développent entre États membres appellent un double examen de fond : quels objectifs et quelle gouvernance ? Le document de réflexion insiste sur « la nécessité de lutter contre les disparités économiques et sociales persistantes » car les « tendances à la convergence observées au cours des premières années de la monnaie unique se sont révélées en partie illusoires ». Il affirme que « les considérations sociales se voient maintenant accorder la même importance que les considérations économiques » et évoque la proposition de la Commission européenne de « créer un socle européen des droits sociaux ». Mais il persiste à aborder séparément d'un côté l'économique et le financier, de l'autre le social. Pourtant, la crise grecque pourrait faire l'objet d'un riche retour d'expérience, éclairant le débat sur les objectifs de l'UEM. Le document insiste également sur « la nécessité de rendre la gouvernance de l'UEM plus efficiente et transparente », mais ses propositions pour « enraciner la responsabilité démocratique » restent fort générales, et les idées consistant à copier-coller certains concepts nationaux – l'idée par exemple de mettre en place un ministre des finances de la zone euro ou un gouvernement économique – semblent relever davantage de l'illusion que de perspectives opératoires.

Pour ce qui concerne le marché unique, le document en souligne l'approfondissement dans les domaines des marchés des capitaux, de l'énergie et du numérique. Il affirme que celui-ci, « y compris la garantie de la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, est un puissant moteur d'intégration et de création de croissance et de prospérité dans

l'ensemble des États membres ». Mais il ne repose pas la question de son contenu, ni celle de son adéquation au principe de subsidiarité – puisqu'il s'agit d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres –, donc du rapport entre unité et diversité, de ce qui doit relever de règles communes et de ce qui doit dépendre de la diversité des situations nationales, régionales et locales. Il faudrait sans doute réexaminer dans le corpus de règles et de normes européennes ce qui apporte une réelle valeur ajoutée. Dans un pays aussi unitaire et centralisé que la France, il existe des marchés régionaux et locaux qui ne mettent absolument pas en question l'unité nationale. On ne produit pas de l'aïoli dans le nord de la France, ni du maroilles à Salon-de-Provence. Le marché intérieur est un moyen, pas un but. Si l'on a pu mourir pour sa patrie, on ne meurt pas pour un « marché intérieur » !

Le *Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe* publié par la Commission européenne en avril 2017 souligne que les sociétés européennes disposent des niveaux de protection sociale les plus élevés au monde, mais que les Européens sont nombreux à se montrer inquiets, en particulier pour les générations futures. Les différences entre pays et entre régions persistent, les taux d'emploi et les systèmes de protection sociale sont différents. Pour répondre aux défis liés aux évolutions de la population, aux changements du monde du travail et des modes de vie et aux nouveaux risques sociaux, le document de réflexion inscrit ses propositions dans le cadre des cinq scénarios du *Livre blanc*, en tentant de dégager ce qu'ils signifient en termes de dimension sociale et en analysant les avantages et inconvénients de trois de ses scénarios. Les réflexions renvoient à deux questions clés : quels défis nos pays doivent-ils relever ensemble ? Quelle est la valeur ajoutée des instruments à l'échelle de l'Union européenne dans cette lutte ? Ces questions sont essentielles, à la condition de ne pas restreindre le social aux seules relations liées au travail, et d'intégrer toutes les dimensions sociétales du modèle social européen. Le « socle européen des droits sociaux » proclamé à Göteborg le 17 novembre 2017 semble aller dans ce sens, même s'il ne donne aucune garantie juridique aux citoyens et aux habitants. Il faut des initiatives législatives pour affermir ces dispositions dans le droit dérivé – dans les règles communes de chacun des domaines concernés. Cela impliquerait aussi d'inclure explicitement au cœur de la réflexion sur l'avenir de l'Europe le devenir de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale et des fonds structurels, dont la part dans le budget de l'Union européenne a doublé depuis les années 1980 pour quasiment atteindre celui de la Politique agricole commune. Cette politique de cohésion devrait faire l'objet d'un document de réflexion, car elle traduit les solidarités qui sont au cœur de l'Union européenne et du modèle européen. Ces enjeux ne sont abordés que dans le *Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE*.

Assurer notre sécurité extérieure

Même si l'Union européenne ne constitue pas un État au sens habituel du concept, elle est une autorité publique de type nouveau qui intègre pleinement dès ses origines la fonction essentielle de toute autorité publique consistant à assurer la sécurité intérieure et extérieure de ses membres et de ses citoyens. L'enjeu de sécurité extérieure est fondateur de la construction européenne, puisqu'au sortir de la guerre son objectif a été d'empêcher une troisième guerre mondiale qui pouvait se révéler encore plus dévastatrice, compte tenu de l'existence de la bombe atomique. La création de la CECA en est le témoignage, car les industries du charbon et de l'acier étaient à l'époque les principales industries de guerre. Bien vite, la coupure de l'Europe en deux, les prises de pouvoir par des régimes communistes à l'est de l'Europe et la menace soviétique ont posé avec une acuité accrue la question d'une défense commune, en même temps que la majorité des pays européens adhéraient à l'OTAN. Le projet de Communauté européenne de défense (CED) visait à répondre à ces défis en engageant la création d'une armée européenne sans impliquer un réarmement allemand. Mais cet objectif éminemment politique était largement prématuré et le projet de CED fut rejeté en France par la Chambre des députés. Un coup d'arrêt était porté à une politique commune de sécurité et de défense jusqu'au traité de Maastricht de 1992.

Pour autant, le « deuxième pilier », qui concerne la politique extérieure et de sécurité commune, a relevé pour l'essentiel, jusqu'à son intégration dans le traité de l'Union européenne avec le traité de Lisbonne, de l'intergouvernemental et, le plus souvent, de la règle de l'unanimité. Il dépendait donc du droit de veto de chaque État membre, aussi les progrès ont-ils été très lents. C'est le choc des menaces nouvelles des dernières années, avec en particulier Daech, les attentats, les conflits du Proche-Orient, les migrations, les crispations russes, puis le caractère imprévisible de la politique de Donald Trump, qui ont conduit à relancer les réflexions et les initiatives sur la politique européenne de sécurité et de défense. Le *Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne* souligne ainsi que « l'instabilité croissante dans le voisinage de l'Europe ainsi que les menaces pour la sécurité qui émergent au niveau mondial, imputables à des facteurs économiques, environnementaux et technologiques, constituent des défis majeurs pour notre sécurité ».

Affirmant que « diverses initiatives sont en cours en vue de mettre en œuvre la stratégie globale en matière de sécurité et de défense, de développer des relations plus fortes entre l'UE et l'OTAN, et de permettre aux États membres de lancer des activités de recherche en matière de défense et de développer ensemble des capacités de défense », le document de réflexion propose une « union de la sécurité et de la défense ». Il envisage trois scénarios selon la volonté politique des États membres de progresser sur ces questions : coopération en matière de sécurité et de défense ;

sécurité et défense partagées ; défense et sécurité communes. Le choix stratégique apparaît bien être entre ces trois options. Là encore, on retrouve la nécessité de prendre en compte collectivement ce qui est nécessaire pour assurer la sécurité collective de l'Europe. Cela implique du temps : pour connaître les situations (du macro au micro) ; pour en débattre partout et avec tous les acteurs concernés ; pour expérimenter des pistes, etc. Aucun raccourci n'est possible. Prenons l'exemple des migrants et des réfugiés. Plutôt que de vouloir forcer les États membres à des solidarités quantitatives, on pourrait partir des situations et besoins de chacun. L'Allemagne a accueilli plus d'un million de migrants en 2015, mais cela correspondait à sa situation démographique et à son fort besoin de main-d'œuvre. Entre 2000 et 2015, la population de l'Allemagne a augmenté de 1,6 million. Dans la même période, celle de la France a augmenté de 5,9 millions. Le solde naturel de notre voisin est négatif depuis 1972.

Il faudrait réussir à concevoir des propositions susceptibles de faire converger intérêt commun et intérêt national de chacun des États membres. Cela implique de prendre en compte et de promouvoir les rapports entre unité (européenne) et diversité des histoires et conceptions nationales, approches et mentalités. Chaque nation a une histoire différente, qui aboutit à des acceptabilités sociales différentes de l'arrivée sur son sol de populations étrangères. On ne peut donc pas placer tous les États sur le même plan et se contenter de procéder à des calculs mathématiquement équitables. Les sociétés humaines ne sont pas des mathématiques. L'intérêt national de chacun, comme l'intérêt commun – communautaire –, n'est pas une question de calcul rationnel en fonction de chiffres économiques ou démographiques.

Respecter les rythmes et se concentrer sur l'essence de l'unité européenne

Ces problématiques impliquent que l'Union européenne se concentre sur l'essentiel de ce qu'elle peut apporter, sur l'essentiel de sa fonction. L'Union européenne n'est pas – et ne sera pas à un horizon envisageable – un super-État venant remplacer les États membres ou suppléant leurs carences. Elle doit concentrer ses politiques, ses actions et ses moyens sur l'essentiel, sur son « cœur de métier », c'est-à-dire sur sa valeur ajoutée comparée à l'action séparée de chacun. Cela devrait impliquer un complet réexamen de toutes les sédimentations de règles européennes accumulées depuis soixante ans, afin de renvoyer à la diversité des États membres et de leurs collectivités tout ce qui peut être considéré comme des contraintes communes inutiles et inefficaces. L'objectif est de promouvoir l'« unité dans la diversité » et de redéployer les politiques et les actions de l'Union européenne sur la réponse aux défis du XXI^{e} siècle, pour lesquels chaque État pris séparément est de moins en moins capable de peser.

Cette démarche suppose de respecter le rythme de chaque État membre, ses choix politiques, ses

attentes, mais aussi sa méfiance à l'égard de centralisations ou de bureaucratisations excessives. Il faut laisser du temps au temps et refuser les impatiences et le volontarisme. La construction européenne relève du temps long, du structurel, et non du conjoncturel, des acquis et des réponses nouvelles pour redéployer l'Union européenne. Elle doit être fondée sur une volonté politique réelle et continue.

Se donner des moyens à la hauteur des objectifs

On l'a vu, le budget européen est insignifiant (moins de 1 % du revenu national brut de l'ensemble des États membres) comparé aux budgets nationaux des principaux États européens ou de ceux de grands Länder allemands. La construction européenne s'est accomplie par le droit bien davantage que par des moyens financiers, même si les montants consacrés aux principales politiques communes européennes – agricole et de cohésion – ont pu représenter des financements ou des cofinancements importants (ces deux domaines considérés ensemble représentent toujours plus de 70 % du total du budget). Le budget de l'Union européenne représente une infime part des dépenses publiques totales dans l'UE : environ 2 %. De plus, cette part a diminué au fil du temps. Les moyens financiers ou humains de l'Union européenne sont-ils en adéquation avec les objectifs et missions définis pour elle ? Tout dépend des réponses qui seront apportées à la question de savoir ce qu'elle est à même de mieux accomplir que chacun des États agissant séparément.

Le *Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE* souligne que l'essence d'un budget de l'Union européenne repose sur « la valeur ajoutée qui découle de la mise en commun de ressources et de résultats que des dépenses nationales non coordonnées ne permettent pas d'obtenir ». Il précise que « l'action de l'UE doit venir s'ajouter aux efforts nationaux ou régionaux, ou les compléter, mais elle ne devrait pas combler les lacunes liées aux insuffisances des politiques nationales ».

Le document propose quatre principes de réforme : concentration sur les domaines où la valeur ajoutée de l'UE est la plus forte ; obligation de rendre compte ; plus de souplesse dans un cadre stable grâce à une structure pluriannuelle ; simplification des règles de façon à ne pas dissuader les citoyens européens de solliciter des financements de l'UE en raison d'une bureaucratie excessive. Sur ces bases, le document esquisse les conséquences financières possibles de chacun des cinq scénarios du *Livre blanc*, en tentant de lier objectifs et moyens concernant l'avenir de l'Europe.

Développer de nouvelles formes de participation démocratique

Il est quelque peu surprenant que les enjeux démocratiques ne fassent pas l'objet d'un des documents de réflexion que nous avons évoqués. La méfiance, voire les oppositions qui se sont développées partout en Europe face à ce qui est considéré comme un déficit démocratique, mériterait en effet d'être étudiée en profondeur. Mais sur cette question, il n'existe ni modèle de référence, ni même de réelle réflexion sur ce que peut être une démocratie regroupant plus de 500 millions d'habitants. Il ne suffit pas de copier-coller au niveau européen une tentative de synthèse des références nationales de démocratie représentative.

L'Union européenne repose fondamentalement sur une double légitimité : celle des États qui ont négocié et adopté des traités définissant ce qu'ils veulent accomplir ensemble et la manière de l'accomplir ; et sur des formes européennes de démocratie, avec en particulier, depuis 1979, l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Cette caractéristique se retrouve dans les institutions européennes, avec dans la réalité un rôle clé des États membres, rôle accentué dans les périodes de crise. Elle incite à la recherche de compromis entre les États, entre les institutions européennes, entre les acteurs.

On peut rêver à une Union européenne qui serait un véritable État fédéral, avec des institutions traditionnelles régies par la loi de la majorité. Mais il faudrait qu'existe une nation européenne. Ce n'est pas envisageable avant longtemps, voire utopique. Pour l'heure, il faut inventer des formes démocratiques adaptées aux réalités de ce qu'est et peut être l'Union européenne, dans une dynamique de gouvernance multiniveau – du micro au niveau européen – fondée sur la participation démocratique et les interactions entre les niveaux.

La première clé d'une démocratie européenne est l'information pluraliste. Il est vrai que les institutions européennes publient communiqués, documents, textes de réflexion, tels les livres blancs. Il existe également un bureau de représentation des institutions européennes dans chaque État membre. Mais force est de constater que tout cela ne parvient que rarement au citoyen européen, d'autant que l'existence de vingt-trois langues officielles et la prédominance croissante de l'anglais compliquent cet accès à l'information. Il n'existe pas de médias européens multilingues et les sites des institutions européennes sont le plus souvent limités à un usage expert. Il faut inventer des moyens de réduire la distance entre l'Union européenne et les citoyens. L'information doit permettre de développer l'*accountability* – la responsabilité au sens du fait d'avoir à répondre de ses actes, d'agir de manière responsable – et donc reposer sur une véritable interactivité, afin de favoriser l'expression de toutes les attentes, comme des critiques. L'enjeu est de favoriser la construction progressive de lieux de débat démocratique sur l'UE et ses actions, de permettre

l'élaboration de ce qui pourrait être un jour une opinion publique européenne, une société civile européenne. Au niveau européen comme à chaque niveau d'organisation de l'action publique, il n'existe pas de démocratie sans contre-pouvoirs.

Il s'agit tout à la fois d'inventer des formes démocratiques adaptées aux spécificités de l'Union européenne en conjuguant des formes de démocratie représentative et de participation démocratique, et d'utiliser toutes les innovations existantes : l'initiative citoyenne ; le recours au médiateur (élu par le Parlement européen) ; la Convention, telle celle mise en place pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux ou pour les principales dispositions du traité de Lisbonne. Il convient également de ne pas négliger l'arme juridique. La Cour de justice de l'Union européenne interprète et précise le droit européen en réponse à chaque contentieux qui lui est soumis et établit des jurisprudences qui font référence.

Il faudrait aussi clarifier le débat sur le lobbying et ses conditions en établissant une distinction entre lobbying, conflits d'intérêts et corruption. Le lobbying est aujourd'hui établi par les institutions européennes, en particulier la Commission, mais aussi le Parlement européen. Il permet de connaître la diversité des réalités dans toute l'Union européenne. En effet, la Commission européenne ne dispose que de peu d'éléments pour appréhender la diversité existante à l'échelle des États membres. Alors qu'elle a notamment pour fonction de promouvoir l'intérêt communautaire et de formuler des propositions législatives, elle dispose de peu de moyens pour appréhender la réalité dans toutes ses dimensions, les États membres s'attachant à conserver leurs données et informations, compte tenu des tensions entre intérêts nationaux et intérêt commun européen. Le lobbying est dès lors apparu comme un moyen de contourner cet obstacle, en invitant tous ceux qui le souhaitent à faire part de leurs réflexions et propositions sur la place publique, de manière officielle et avec le plus de transparence possible. À l'évidence, les différents acteurs ont des moyens très inégaux pour assurer ce lobbying, pour répondre aux consultations organisées par la Commission européenne, pour aller rencontrer les services de la Commission ou les parlementaires européens. Il y a là un chantier pour développer le pluralisme du lobbying, assurer un contrôle parlementaire efficace, réduire les conflits d'intérêts et combattre les différentes formes de corruption. Mais il serait absurde de prétendre l'interdire : il est légitime que les acteurs se regroupent pour faire entendre leurs aspirations et leurs demandes.

Un grand souffle démocratique et une forte volonté politique

En 1993, le livre blanc de Jacques Delors *Croissance, compétitivité, emploi* avait conduit à la relance de la construction européenne après une dizaine d'années de stagnation avec l'Acte unique de 1986. De la même manière, dix ans après le déclenchement de la crise de 2008, l'Union européenne a

besoin de trouver un nouveau souffle. Une mise à jour et une redéfinition de ses objectifs et moyens d'action, une refondation de ses fondements et de ses finalités est nécessaire. Il est urgent de lancer des débats publics à tous les niveaux pour faire émerger cette nouvelle donne et construire la volonté politique pour porter ce nouveau souffle. Il faut que toutes les forces vives, toutes les parties prenantes, les institutions, les partis politiques comme la société civile, tous les citoyens européens s'emparent de ces enjeux, qu'un grand souffle démocratique se développe. On ne construira pas l'avenir de l'Europe à quelques-uns. C'est bien sa coconstruction qu'il faut mettre en œuvre !

Annexes

Les objectifs du traité de Rome du 25 mars 1957

Article 2

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.

Article 3

Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité :

a) l'élimination, entre les États membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent,

b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers,

c) l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux,

d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture,

e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports,

f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun,

g) l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des États membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements,

h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du

marché commun,
i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie,
j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée à faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles,
k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

Cinq scénarios offrant un aperçu sur ce que pourrait être l'état de l'Union à l'horizon 2025

S'inscrire dans la continuité *L'UE-27 s'attache à mettre en œuvre son programme de réformes positives*	+	Le programme d'action positif continue à produire des résultats concrets
	+	L'unité de l'UE à 27 est préservée
	–	L'unité des 27 peut tout de même être mise à l'épreuve en cas de différend majeur
	–	Seule une détermination collective à atteindre ensemble les objectifs fixés permettra de combler progressivement le fossé entre les promesses et leur réalisation

Rien d'autre que le marché unique *L'UE-27 ne parvient pas à s'entendre pour faire plus dans de nombreux domaines d'action au-delà de certains aspects essentiels du marché unique*	+	Le processus décisionnel est peut-être plus facile à comprendre
	–	Il devient plus difficile de résoudre les questions intéressant plusieurs États membres et, par conséquent, l'écart se creuse entre les attentes et la réalisation des objectifs se rapportant à des défis communs
	–	Les droits que les citoyens tirent du droit de l'UE se restreignent au fil du temps
Ceux qui veulent plus font plus *L'UE-27 continue comme aujourd'hui mais permet aux États membres qui le souhaitent de faire plus ensemble dans des domaines spécifiques*	+	L'unité de l'UE à 27 est préservée, tandis que ceux qui veulent aller plus loin ont la possibilité d'avancer
	+	L'écart entre les attentes et les résultats se referme dans les pays qui souhaitent et choisissent de faire davantage
	–	Des questions se posent quant à la transparence et la responsabilité des différents niveaux de prise de décision
	–	Les droits que la législation de l'UE garantit aux citoyens varient selon l'endroit où ils résident

Faire moins mais de manière plus efficace *L'UE-27 concentre ses efforts sur des domaines d'action choisis où elle fournit plus de résultats plus rapidement, s'abstenant d'intervenir là où elle est perçue comme n'ayant pas de valeur ajoutée*	+	Les Européens ont le sentiment que l'UE intervient uniquement là où elle a une véritable valeur ajoutée
	+	En focalisant plus clairement ses ressources et son attention sur un certain nombre de domaines choisis, l'UE-27 peut agir plus rapidement
	–	La première difficulté pour l'UE consiste à trouver un accord sur les domaines auxquels il faudrait donner la priorité
Faire beaucoup plus ensemble *Les États membres décident de faire beaucoup plus ensemble dans tous les domaines d'action*	+	Le processus décisionnel au niveau de l'UE est considérablement étendu et accéléré
	+	Les citoyens jouissent de plus de droits tirés du droit de l'UE
	–	Le sentiment que l'UE manque de légitimité ou a acquis trop de pouvoir au détriment des autorités nationales risque d'aliéner certains pans de la société

Source : Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, op. cit.*