

Point de vue



Elvire Fabry

Directeur de recherche à la Fondation pour l'innovation politique, elle est également vice-présidente cofondatrice de l'ONG Europanova et membre du comité de rédaction de la revue d'analyse prospective *Futuribles*. Elle est docteur en sciences politiques et a récemment publié *Qui a peur de la citoyenneté européenne ?* (préface de Pierre Hassner, PUF, 2005).

L'étude d'Elvire Fabry, *La relance civique et politique de l'Union européenne*, prochainement sur : www.fondapol.org.

LA RELANCE CIVIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le vote protestataire du 29 mai 2005 a montré que le déficit civique et politique de l'Union européenne ne peut plus être un leitmotiv lancinant que l'on se contente de dénoncer à chaque grand rendez-vous européen, tout en le considérant comme un problème secondaire qui se résoudra sur le long terme avec l'émergence d'un espace public européen. Aucune réforme institutionnelle – qu'elle soit conforme aux ambitions du Traité constitutionnel ou qu'elle résulte d'arrangements plus partiels – ne répondra pleinement à ce besoin. Pourtant, il y a urgence.

Les deux dernières enquêtes Eurobaromètre montrent que le degré d'approbation de l'Union européenne par l'opinion publique continue de reculer. Confiance, image, appréciation du statut de membre de l'Union européenne : tous les indicateurs sont en baisse. L'appartenance à l'Union ne jouit plus à l'automne 2005 que de la faveur de 50 % des citoyens européens, contre encore 54 % au printemps dernier¹.

Cette crise de confiance est suffisamment grave pour qu'il faille adapter la gouvernance de l'Union à l'émergence d'un nouvel acteur : la société civile européenne qui n'entend plus être un simple levier de légitimation *a posteriori* des politiques décidées *a priori* par les responsables européens (c'est-à-dire la poursuite d'une gouvernance diplomatique menée par les États) et souhaite être davantage consultée (l'Union des peuples).

Si l'on ne parvient pas à sensibiliser beaucoup plus les citoyens aux enjeux de la gouvernance de l'Union en favorisant leur délibération et leur consultation, leur ressentiment à l'égard d'un système institutionnel dont ils se sentent exclus risque de bloquer la poursuite de l'intégration européenne. Les citoyens doivent notamment être persuadés de l'influence effective de leurs élus nationaux et européens sur les décisions prises à Bruxelles, de la pluralité des alternatives envisageables et de la possibilité pour les États membres minoritaires de prendre dans certains cas le temps de s'adapter aux choix majoritaires des autres États membres, dans une logique d'*opting-out*.

L'essor d'une culture politique européenne s'inscrit dans le long terme. Mais les conditions d'amélioration d'une délibération civique doivent être assurées dès à présent.

¹ Eurobaromètre 64, décembre 2005, p. 10

⊙ La relance civique de l'Union européenne

Cela moins sur la base de l'objectif ambitieux de créer un grand espace public européen que par :

– **l'eupéanisation de la sphère publique nationale.** La priorité est de mettre un terme à la dissociation des deux sphères publiques, nationale et européenne (deux classes politiques qui se méconnaissent largement et deux jargons institutionnels distincts), qui ne permet qu'une pratique des questions européennes « par intermittence » (lors des grands rendez-vous électoraux ou référendaires) et aboutit à une mauvaise compréhension des enjeux. Il s'agit moins de multiplier les lieux et médias réservés aux enjeux proprement européens – qui ne captent que l'attention d'une minorité déjà mobilisée en ne touchant pas le reste de l'opinion publique –, que de parvenir à eupéaniser les espaces publics existants et de mobiliser les acteurs à tous les niveaux ;

– **la politisation de ces enjeux communautaires.** Elle est nécessaire pour permettre aux citoyens de sentir qu'au-delà d'une culture de compromis diplomatique, il y a des choix sur lesquels ils peuvent exercer une influence. Cette politisation passe par une eupéanisation des débats politiques nationaux. Les responsables européens en sont conscients. Mais la responsabilité de cette relance civique et politique de l'Union ne leur incombe pas exclusivement. L'Europe ne peut être portée par les seuls « responsables européens » qui restent largement anonymes pour l'opinion publique. La relance concerne avant tout les acteurs nationaux qui doivent assumer un rôle de relais auprès des citoyens.

Indépendamment des efforts qui pourraient apparaître utiles pour relancer la ratification d'un traité constitutionnel – ce qui prendra plusieurs années, quel que soit le scénario retenu –, il importe d'anticiper sur cette échéance en adoptant certaines mesures clés qui pourraient favoriser une mobilisation des acteurs nationaux. Nous présentons ici les mesures qu'il nous semble essentiel d'adopter dès aujourd'hui, ainsi que certaines politiques d'appui qui pourraient être mises en place.

⊙ PROPOSITIONS

1/ Mobiliser l'ensemble des parlementaires nationaux

Les parlementaires doivent s'efforcer de **donner une dimension européenne aux débats nationaux** et redevenir les médiateurs des politiques européennes, car l'appropriation des enjeux européens par les citoyens passe par le discours des élus avec lesquels ils ont le plus de proximité.

La priorité

⊙ Donner un rôle aux parlements nationaux : un accord de la Commission et du Parlement européens visant à mettre en place dès à présent **le système d'alerte précoce**², qui a été prévu par le Traité constitutionnel pour veiller au bon respect du principe de subsidiarité et qui implique pour la première fois les parlements natio-

naux dans le processus institutionnel communautaire, favoriserait une meilleure coopération interparlementaire dans l'Union.

Deux mesures d'appui

⊙ **Permettre l'intervention de parlementaires et de commissaires européens dans les hémicycles nationaux en séance plénière** afin de sensibiliser l'ensemble des parlementaires nationaux en dehors des délégations ou des commissions parlementaires consacrées aux questions européennes³.

⊙ **Former les élus** au fonctionnement institutionnel communautaire (formation sur le terrain et déplacements des élus à Bruxelles) et à l'importance d'une stratégie d'influence sur la scène européenne.

² Dans un entretien accordé par Jean-Claude Juncker à *L'Express* le 1^{er} décembre 2005, ce dernier fait de ce point la priorité des Vingt-Cinq.

³ Dans la lignée de la visite de José Manuel Barroso à l'Assemblée nationale française, le 24 janvier 2006.

◎ La relance civique de l'Union européenne

2/ Mobiliser les médias du service public

Un critère de sensibilisation aux enjeux européens devrait être intégré dans la conception de leur programme. Actuellement, les politiques de communication et d'information sur l'Europe restent axées sur le renforcement des sites Internet consacrés aux enjeux européens. La campagne référendaire française vient en effet de montrer qu'Internet avait été un outil central dans l'animation des débats. Cependant, cette stratégie suppose encore une démarche proactive d'information qui touche avant tout les plus initiés sans atteindre, au-delà, l'ensemble des citoyens. Le média stratégique qui devrait être visé en priorité serait plutôt la télévision. Si c'est pour ce média que l'exigence d'innovation est la plus forte pour désinstitutionnaliser le « traitement de l'Europe » et parvenir à créer un cadre culturel européen, il reste le vecteur d'influence le plus déterminant pour toucher l'ensemble de la population et devrait faire l'objet d'une mobilisation particulière, avec :

- ◎ **des mises en perspective européenne des débats de politique nationale** ou régionale, qui exercent une pression supplémentaire sur les élus pour qu'ils se prononcent sur ces enjeux ;
- ◎ **des fictions** visant à familiariser les citoyens avec la culture de leurs voisins européens ;
- ◎ **des programmes ludiques** qui mettent en présence les Européens des divers États membres (sur le mode de l'Euro Millions).

3/ Favoriser la délibération et la consultation des citoyens

Le défi d'une démocratie européenne délibérative qui permette d'intégrer les attentes et réticences des citoyens tout en garantissant l'efficacité de son pouvoir décisionnel est double. Il s'agit de :

- capter la force de mobilisation transnationale des citoyens qui veulent « plus d'Europe » dans certains domaines (l'Europe des peuples) et se montrent impatients à l'égard de leurs gouvernements respectifs lorsqu'ils tardent à concéder les transferts de compétence et les moyens budgétaires qui permettraient d'accélérer la mise en place de solutions européennes (l'Europe des États) ;
- maintenir une capacité d'impulsion collective au niveau du Conseil qui ne soit pas soumise à une possibilité de veto démocratique national. Même dans un schéma de coopérations renforcées, la mise en place de ces coopérations ne peut dépendre exclusivement

d'une approbation civique nationale (les gouvernements usant de « fusibles démocratiques » – par le biais de référendums ou d'autres formes de consultation – à partir desquels ils acceptent ou non, au sein du Conseil, de poursuivre l'intégration dans tel ou tel domaine).

En d'autres termes, la consultation des citoyens doit rester fondée sur une base transnationale si l'on veut éviter qu'elle ne favorise des réflexes nationalistes et n'implique une plus grande paralysie du processus décisionnel communautaire.

Une priorité

- ◎ Obtenir de la Commission européenne qu'elle adopte **le droit d'initiative populaire** prévu dans le Traité constitutionnel. Avec les moyens de mobilisation qu'offre aujourd'hui Internet, ces pétitions, qui doivent obéir à une exigence de transnationalité minimale (« un million de signatures issues d'un nombre significatif d'États membres »), permettraient d'introduire davantage de sujets d'intérêt transnational dans le débat public et d'exercer *a minima* une pression sur les responsables politiques pour se prononcer sur ces propositions.

Des mesures d'appui

- ◎ Mise en œuvre de la **transparence des réunions du Conseil**, non seulement lors du vote⁴ et de la première série de délibérations, comme cela vient d'être décidé lors du Conseil « agriculture » de décembre 2005, mais encore pour l'ensemble des débats. Cette règle répondrait à l'exigence d'*accountability* des citoyens, leur permettrait de mieux comprendre les décisions prises, de percevoir les enjeux de la collégialité imposée par les règles de fonctionnement du Conseil, et enfin préviendrait les risques de double langage des gouvernements sur la scène nationale et sur la scène européenne.
- ◎ **Créer un statut d'association européenne**, qui favoriserait la structuration de la société civile européenne sur une base transnationale. Si, depuis 1991, les institutions européennes étudient la création de ce statut, le 27 septembre dernier, la Commission européenne a inscrit cette proposition dans une « liste noire » de 68 propositions qui seraient considérées comme « largement obsolètes » et devraient être supprimées.
- ◎ **Assurer une meilleure lisibilité des règles de consultation.** Ces dernières se sont imposé un objectif de consultation accrue. La Commission européenne a

4 Les séances de vote ne sont guère fréquentes, puisque l'adoption par consensus est privilégiée.

◎ La relance civique de l'Union européenne

notamment entrepris de favoriser « le nombre de consultations organisées avec les parties prenantes, au travers de livres verts et de livres blancs, ainsi que sur Internet ». Mais de nombreux problèmes demeurent : réticence du Parlement européen à l'égard de la concurrence exercée par le renforcement du principe de démocratie participative, centralisation de la consultation à Bruxelles, polarisation de la consultation autour de certaines structures associatives, consultation inégale selon les Directions de la Commission, etc. Officiellement destinées aux « pouvoirs locaux et régionaux, à la société civile

organisée, aux entreprises et associations d'entreprises, aux citoyens concernés, au monde universitaire ou aux experts », les procédures de consultation restent confuses pour les citoyens⁵.

5 La Commission a adopté, le 11 décembre 2002, une communication « Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », COM(2002) 704. Les principes généraux et normes minimales sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2003. Voir http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_fr.htm

◎ CONCLUSIONS

La pause de réflexion que se sont octroyée les 25 gouvernements pour décider de l'avenir du Traité constitutionnel et l'agenda électoral de plusieurs États membres (Italie et Grande-Bretagne en 2006, France en 2007) contribuent à déplacer vers les enjeux de politique nationale l'attention et les efforts qui seraient nécessaires pour relever le défi d'une relance civique et politique de l'Union européenne.

Faut-il d'ores et déjà considérer que l'initiative prise par la Commission européenne de lancer début octobre 2005 un Plan D – D comme « Démocratie, Dialogue et Débat » – pour stimuler un grand débat sur l'avenir de l'Union dans chaque État membre, dont les conclusions seront présentées au Conseil de juin 2006, a fait long feu ? Si cet « audit démocratique » est indispensable, la délibération sur l'Europe ne peut être décrétée par le haut et exige la mise en place de certaines conditions préalables qui, aujourd'hui, font encore largement défaut.

En France, après l'onde de choc du 29 mai et dans la lignée du rapport Herbillon du 29 juin 2005 sur le développement de l'information sur l'Europe, un certain nombre d'initiatives ont été prises⁶ pour européaniser la sphère publique nationale. Mais on ne peut guère parler d'une relance des débats sur les priorités de l'Union. Loin de pouvoir considérer que les débats de la campagne référendaire ont rempli cet office, le « non » final aurait dû faire de ce nouveau débat une priorité pour le gouvernement.

Les citoyens ont effectivement besoin de sentir qu'ils ont été entendus et que quelque chose bouge, sans quoi ils renouvelleront leur vote protestataire en 2007 : après le vote-sanction du 29 mai à l'égard, notamment, de l'élargissement de 2004 sur lequel ils n'avaient pas été consultés, ils pourraient à nouveau chercher à sanctionner l'absence d'évolution de l'Union européenne dans un sens ou dans l'autre par une nouvelle radicalisation des votes en 2007. Si le vote du 29 mai répondait avant tout à une « pulsion nationale »⁷, celui de 2007 pourrait traduire le malaise que ressentent les citoyens à l'égard d'un déplacement du pouvoir vers Bruxelles, que semble incapable d'infléchir ou de corriger l'expression nationale de la volonté populaire.

6 Voir le discours de Catherine Colonna lors des journées de sensibilisation de parlementaires français aux thématiques européennes, à Bruxelles, le 28 novembre 2005.

7 Pascal Perrineau, Introduction, « Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen : comprendre le non français », *Les Cahiers du CEVIPOF*, n°42, juillet 2005, p. 4.