

L'U.E., la démocratie, la citoyenneté

Esquisse d'argumentaire pour l'atelier Europe d'En Marche en Beaujolais,

d'après **Philippe Brachet**

Les nations qui constituent l'Union Européenne se disent des démocraties. Mais l'UE elle-même l'est-elle ? (selon notamment le principe de séparation des pouvoirs) ? Ses institutions (Parlement, Conseil, Commission) ont peu évolué depuis 1957, beaucoup moins que le nombre d'États-membres, qui est passé de 6 à 28 – bientôt 27. Le fédéralisme est-il l'avenir de l'Europe démocratique ? Mais en quoi consiste-t-il ? Existe-t-il une citoyenneté européenne ? Sinon, comment la créer ? Un projet de relance de l'UE est indispensable pour lui faire dépasser ses profonds clivages actuels. La démocratie doit en être l'axe parce qu'elle seule peut dynamiser les autres dimensions par l'action des citoyens européens.

I – Historique

En 1957 (Traité de Rome), l'**objectif** de la Communauté Économique Européenne (CEE) était la réalisation d'un marché commun. Mais dès 1991, le traité de Maastricht affiche l'ambition de créer non plus seulement un **marché** commun mais une **union** européenne, ce qui suppose de créer une « citoyenneté de l'Union » (art.8).

Depuis 2009, l'application du traité de Lisbonne comprend un titre 2 (Dispositions relatives aux principes démocratiques) qui crée une « citoyenneté indirecte », par l'intermédiaire de la démocratie représentative des États-membres.

« Nous avons tourné la page d'une forme de construction européenne. Les pères fondateurs ont construit l'Europe à l'abri des peuples, parce qu'ils étaient une avant-garde éclairée, parce qu'on pouvait peut-être le faire, et ils ont avancé, prouvant ensuite que cela fonctionnait. Ils jouissaient peut-être d'une confiance dont les gouvernants n'ont plus l'exclusive, c'est ainsi. Cette page s'est fracassée sur le doute démocratique européen, celui que les "non" aux référendums français et néerlandais nous ont fait vivre. Et je pense que nous n'avons pas eu raison de faire avancer l'Europe malgré les peuples. »

II – Forces et faiblesses de l'UE comme démocratie

1. Crise de la démocratie dans la plupart des pays de l'UE

Depuis 2015, la plupart des pays de l'UE connaissent une crise politico-institutionnelle – même ceux qui semblaient les plus solides : forte abstention, déclin des partis de gouvernements, ampleur des votes extrêmes, méfiance d'une grande partie des électeurs à l'égard des partis et des hommes politiques...

La crise a commencé en Grande-Bretagne avec l'adoption du Brexit par referendum. Depuis, elle frappe l'Espagne (Catalogne), l'Allemagne (difficultés à former un gouvernement de coalition), la Pologne (réforme de la Justice...), l'Autriche (entrée de l'extrême droite au gouvernement), l'Italie (montée des populismes). Populisme, racisme sont souvent l'expression d'un vote protestataire.

« Un cycle politique semble ainsi prendre fin en Europe. Il ne s'agit pas seulement d'une relève des générations, il s'agit aussi d'une demande de renouvellement de l'organisation de la représentation politique. L'insurrection populiste a cela de positif qu'elle met le doigt sur de vrais problèmes trop longtemps ignorés par les élites traditionnelles ; elle introduit aussi de nouveaux codes dans la vie politique que des mouvements démocratiques innovants peuvent intégrer.

Paradoxalement, dans cette zone de fortes turbulences, l'Union européenne fait figure de pôle de stabilité. Elle fournit un cadre institutionnel qui n'est pas directement remis en cause par les insurrections électorales, même si celles-ci ont été alimentées par l'euroscpticisme »

La stabilité, c'est la base mais ce n'est pas un projet. Les élections de mai 2019 doivent créer un courant d'opinion puissant en faveur d'une « Europe qui protège et qui libère ». Pas facile.

2. Aujourd'hui, une citoyenneté directement européenne n'existe pas

Il n'existe de citoyenneté que dans chaque pays de l'Union. Pourquoi ?

- L'idée de **fédéralisme** est rejetée par une majorité de citoyens dans l'Union et c'est elle qui porterait celle d'une citoyenneté **directement** européenne.

- Elle supposerait de **renforcer les pouvoirs du Parlement européen**, ce dont une majorité de gouvernants dans l'UE ne veulent pas.

- Elle supposerait pour les élections européennes de mai 2019 :

- qu'elles aient lieu le **même jour dans les différents pays** de l'Union, ce qui est impossible du fait de la différence de leurs constitutions. Jusqu'à présent, les campagnes électorales européennes portent donc essentiellement sur des questions nationales. Dès lors, les différentes positions sur les questions européennes ne peuvent pas se confronter directement.

- des **listes transnationales** qui permettent de comparer directement les projets européens, donnant corps au débat. Le Parlement européen a rejeté une telle disposition le 14 février.

3. Insuffisances dans la séparation des pouvoirs et des fonctions.

a) Les institutions européennes.

Elles sont 3 : le Conseil, le Parlement, la Commission. Leurs pouvoirs ont évolué. La Commission était critiquée parce qu'elle concentrait trop de pouvoirs alors que le libéralisme suppose leur séparation. Elle avait le monopole de la proposition de directives alors qu'en démocratie, c'est la fonction du Parlement. Le traité de Lisbonne (2007) a rectifié en partie en donnant un pouvoir d'initiative au Parlement. Ils seraient encore renforcés si les élections européennes avaient lieu le même jour et que les partis présentaient des listes transversales, communes aux États-membres.

b) Les agences européennes d'évaluation

Elles sont sous l'influence des oligopoles, surtout dans les domaines de la chimie et de l'agro-alimentaire. Les comités d'experts relèvent de la collusion d'intérêts car nombre d'entre eux sont rémunérés par les groupes industriels qu'ils évaluent (glyphosate).

De même, la Commission ne s'évalue pas elle-même, au sens pluraliste et démocratique du terme, mais elle s'auto-évalue. Elle a internalisé la fonction d'évaluation, en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs et des fonctions. Pourquoi n'organiserait-elle pas une évaluation publique et contradictoire de ses deux principales politiques publiques (agricole et de concurrence) ?

c) Prédominance de la Commission sur le Parlement

La Commission est l'exécutif du Conseil. Les gouvernements préfèrent un Parlement faible. Jusqu'au traité de Lisbonne, la Commission avait le monopole de l'initiative en matière législative.

C'est le Parlement dont la légitimité est la plus forte parce que donnée par une élection directe – même si elle a des insuffisances. Il devrait donc avoir le rôle principal de la fonction législative.

4. Unanimité des États-membres dans la prise de décision

Elle résulte de la non-application du TCE du fait du vote négatif de la France et des Pays-Bas en 2005. On en a vu les conséquences lors des sommets financiers après la crise de 2007 : les "décisions" prises au sommet précédent n'étaient toujours pas appliquées au sommet suivant ! **L'unanimité paralyse la prise de décision. Elle donne aux États opposés à la proposition un pouvoir de chantage préjudiciable à l'intérêt général de l'UE.** En effet, ils sont en position de force vis-à-vis des partisans de la proposition puisque ces derniers doivent négocier avec eux des concessions pour obtenir leur ralliement. Ces concessions allongent les délais au-delà du raisonnable et dénaturent la proposition initiale.

Autre limitation : les compétences de l'UE. Ainsi de l'« Europe sociale » : ce thème est hors de ses compétences directes. Elle ne peut donc que faire des recommandations, dont les États sont libres de tenir compte. D'où la lenteur de l'harmonisation des politiques sociales des États-membres.

5. *Avancées démocratiques potentielles*

L'article 11 du traité consolidé de Lisbonne pose les principes de la démocratie participative. Ses 4 § sont des outils pour la participation des citoyens aux décisions publiques. Seul le 4^e sur le referendum a été appliqué jusqu'ici dans le vote sur l'interdiction du glyphosate. Il a permis au Parlement d'adopter une position ferme.

III – Propositions et implications avec d'autres thèmes

1. *Propositions d'E. Macron*

« **L'essence du projet européen, c'est la démocratie.** Je dis même que c'est sa force la plus grande, son aliment véritable. [...] Souveraineté, unité et démocratie sont, pour l'Europe, indissociables.

Nous ne devons pas tomber dans le piège des populistes ou des extrêmes qui consistent à dire "allons poser directement la question de manière simpliste : oui ou non ?". La réponse est connue, c'est toujours "non", quelle que soit la question. Nous devons refonder le projet européen, par et avec le peuple, avec une exigence démocratique beaucoup plus forte qu'une simple question binaire.

Si nous voulons avancer à nouveau, je souhaite que nous passions par des **conventions démocratiques** qui feront partie intégrante de la refondation européenne. Je souhaite qu'une fois que nous aurons défini des termes simples d'une feuille de route partagée par les principaux gouvernements qui seront prêts à aller dans ce sens, nous puissions, pendant six mois, l'année prochaine, dans tous les pays qui le souhaitent, organiser autour des mêmes questions un vaste débat pour identifier les priorités, les préoccupations, les idées qui nourriront notre feuille de route pour l'Europe de demain. Remettre les choses dans le bon ordre, au lieu de demander, en fin de course, perclus de fantasmes et d'incompréhension, si c'est oui ou si c'est non, sur un texte illisible, écrit dans le secret, organisons un débat ouvert, libre, transparent, européen pour construire ce projet qui donnera enfin un contenu et un enjeu à nos élections européennes de 2019.

Tous ceux qui ont peur de cela se sont trop habitués à l'idée qu'on construit les projets intelligents dans la complexité et l'opacité : ce n'est pas vrai. Tous ceux qui sont tombés dans le piège de ceux qui détestent l'Europe, allez interroger nombre des agriculteurs qui souffrent aujourd'hui, ils pourront vous dire : "L'Europe, je n'en veux plus". Le Front national, en France, est nourri de cela ! Mais commencez à rentrer dans la discussion, "d'accord, alors qu'est-ce que tu veux ? Qu'est-ce qui va mieux te protéger ?". Il veut parfois une autre Europe ! Mais il viendra lui-même à l'idée que l'Europe le protégerait mieux qu'une politique nationale absurde. [...]

N'ayons pas peur d'avoir, **pour les élections de 2019, un débat européen** ! Alimentons les élections européennes d'un projet et voyons qui est pour et qui est contre ! Et ayons un débat démocratique sur celui-ci.

C'est aussi pour construire cet espace démocratique inachevé que je défends, pour 2019, des **listes transnationales** qui permettront aux Européens de voter pour un projet cohérent et commun. Comment ? Et je rends ici la paternité de cette idée à quelques-uns et quelques-unes dans cette salle... Les Britanniques ont décidé de nous quitter, libérant 73 postes de députés européens. Nous avons un choix simple : nous répartir les dépouilles, avec élégance et dignité ; et décider que l'Europe, à défaut d'avoir un souffle commun, c'est un syndicat de copropriété ; avec une clé de répartition soigneusement étudiée, nous nous répartirons les postes de députés laissés vacants. Ou vous décidez que ces 73 députés doivent être la réponse européenne au Brexit. Et ce sera une liste transnationale où l'on vote pour les mêmes parlementaires européens partout en Europe. Chiche ! [...]

Je ne laisserai pas à ces grands partis européens, le monopole du débat sur l'Europe et les élections européennes ! Parce qu'il faut que les citoyens le refondent, par la base, par le bas, par le vrai. Et je souhaite qu'aux élections suivantes, le vrai pas en avant puisse être que la moitié du Parlement européen soit élue sur ces listes transnationales.

Ce débat, cette ambition doivent être portés maintenant. C'est le bon moment. Qu'il soit construit pour les élections européennes de 2019. C'est le bon moment ! Et **ce mandat de 2019 à 2024, c'est celui de la transformation européenne.**

L'obsession de l'Europe a été de parler de traité, de budget, de capacité, de mécanisme plutôt que de parler de projet. Cette méthode ne permet plus d'avancer. Changer un traité n'est pas une fin en soi, c'est un instrument au service d'une ambition. Et prenons là encore les choses dans le bon sens, thème par thème.

Le **groupe pour la refondation européenne** identifiera les changements nécessaires, sans tabou. Selon les cas, une coopération renforcée, un accord ad hoc, une nouvelle législation sera requise et, si le projet le nécessite, un changement de traité. Je suis prêt à l'assumer.»

2. Les institutions européennes

E. Macron : « Pour fonctionner mieux, cette Union européenne ne pourra échapper à la question de ses institutions. Nous ne pourrions pas continuer avec une Commission à près de 30 membres, comme si chacun devait veiller aux intérêts de son pays. Ce n'est ni le sens, ni l'esprit du projet européen. Une Commission de 15 membres devra être notre horizon et pour avancer, soyons simples : que les grands pays fondateurs renoncent à leurs commissaires pour commencer ! Nous donnerons l'exemple. Cela permettra de rassembler les compétences, plutôt que de les fragmenter ».

3. La reconnaissance des sig [cf. fiche]

Elle supposerait un débat démocratique sur leurs missions, une évaluation pluraliste des directives organisant leur "libéralisation" pour déterminer comment les rééquilibrer. Bien des questions soulevées par l'actualité en relèvent, mais ne sont pas traitées comme telles parce que le statut des *sig* est marginalisé

4. L'Europe sociale [cf. fiche]

Pour progresser, elle a besoin que la démocratie européenne s'affermisse. On l'a vu avec l'interdiction du glyphosate, des perturbateurs endocriniens et la lutte contre l'évasion fiscale : seule un débat contradictoire alimenté par les investigations des médias peut faire progresser l'Europe sociale.

5. Environnement et développement durable [cf. fiche]

Le poids des lobbys (pétroliers, chimistes notamment), la collusion d'intérêts, l'opacité du système de décision réduisent l'efficacité de la régulation de l'UE pour la protection des consommateurs et de l'environnement, et la transition vers le développement durable.

6. Impacts locaux

La relance de l'UE dynamisera ses pays-membres, ce qui aura un impact sur le niveau local. Plus précisément, les Régions reçoivent déjà des subventions européennes dans le cadre des fonds structurels. Leur partenariat avec l'UE peut s'intensifier. Selon le principe de subsidiarité, elles peuvent affecter ces subventions à des initiatives locales.