

Le renouveau de la démocratie en Europe : une contribution au débat

L'échec des référendums français et hollandais a illustré le déficit de démocratie et le manque de sentiment d'une citoyenneté partagée en Europe ; donner une nouvelle dimension à l'Union Européenne suppose de développer ce sentiment et que les citoyens disent l'Europe qu'ils veulent. Cela suppose des initiatives audacieuses

Pierre Calame

Réflexion, FPH, 12 octobre 2005, Statistiques pages (bip 2935)

Résumé

La crise actuelle de l'union a des origines connues depuis longtemps. Il faut créer les espaces du débat public européen. Malheureusement, pour une série de raisons analysées dans le document tant les Etats que la commission européenne sont mal placés pour créer ces espaces. D'où trois propositions qui appelleraient leur soutien politique et financier mais demanderaient une maîtrise d'oeuvre indépendante :

- le lancement de panels citoyens européens;
- l'organisation d'une assemblée européenne de citoyens;
- la création de site web d'échange et de débat

Mots-clés géographiques : UNION EUROPÉENNE

Réf. : intranetfph/bip/2935, [O3c_O9p1]_C1r - Forum Chine-Union européenne

1. La portée et les limites des démarches actuelles

Jusqu'à présent la Commission et les Etats membres ont, à l'égard de l'organisation d'un débat public européen, des aspirations et des intérêts contradictoires.

Le constat du déficit démocratique en Europe n'est pas nouveau. Néanmoins, avec le non majoritaire dans les deux référendums organisés sur le traité constitutionnel, en France et aux Pays-Bas, nous sommes passés d'un constat à une crise.

L'Union Européenne, par la voix de la Commission, souhaite trouver aujourd'hui des réponses à la hauteur de cette crise et faire de cet échec, comme l'Union a su le faire par le passé, une occasion pour rebondir.

Encore faut-il que soient prises, avec le soutien de la Commission, des initiatives fortes et novatrices et que l'on prenne conscience des limites des actions menées jusqu'à présent.

Je crois discerner quatre limites :

a) il est illusoire de vouloir développer la démocratie européenne en s'appuyant sur les scènes de débat public national et sur les Etats

Depuis son origine, le développement de l'Union Européenne repose sur la capacité de proposition de la Commission, la responsabilité de la décision continuant à revenir au Conseil des Ministres et au Parlement Européen. Depuis une dizaine d'années, on peut constater une dérive. Les Etats nationaux, amoindris par ailleurs dans beaucoup de leurs prérogatives par la globalisation économique, tentent, consciemment ou non, de faire de l'Europe un espace de négociation interétatique, un système intergouvernemental, faisant se confronter des « intérêts nationaux », ces intérêts étant supposés portés par les gouvernements et les administrations des Etats concernés.

Ces gouvernements et ces administrations continuent à privilégier la scène politique nationale et sont à la fois peu soucieux et peu capables d'organiser véritablement une scène de débat politique, à l'échelle d'une Union Européenne maintenant portée à 25 états membres. Les médias, de leur côté, pris par des problèmes d'équilibre économique et de course à l'audience, ont tendance à coller à ces scènes politiques nationales. On est en plein cercle vicieux.

Peu soucieux d'organiser cette scène publique européenne et citoyenne, les Etats, en outre, au moins la plupart d'entre eux, en sont culturellement peu capables. Une démocratie représentative en crise tente de s'accrocher à ses prérogatives et n'est guère soucieuse de révéler la capacité collective des citoyens à parler à l'échelle européenne en leur nom propre, en court circuitant en quelque sorte les institutions représentatives et les experts nationaux. C'est pourquoi, compter essentiellement sur des Etats repentants pour organiser, à partir de bases nationales, un débat politique et public européen sur des sujets d'intérêt commun revient, comme dit le proverbe chinois, à "vouloir couper le manche du couteau avec sa propre lame."

b) La Commission est culturellement peu capable d'organiser elle-même des débats citoyens

L'exemple de la Convention européenne et du débat préparatoire au référendum du 29 mai 2005 sur le traité constitutionnel, en France, montre le contraste culturel entre la Commission, l'Etat français et les partis politiques d'un côté, la nature des dynamiques citoyennes de l'autre. Tandis que la plupart des partis de gouvernement, adossés aux ténors politiques européens et à la Commission, faisait, avec plus ou moins de conviction et de talent, campagne pour le "oui", la campagne pour le "non" s'est développée selon les méthodes très décentralisées dont la

campagne contre l'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI), à la fin des années 90 a donné le signal : une circulation fluide sur le net, des sites web, des coalitions mouvantes, des blogs, etc..

La construction du débat politique est devenue très différente aujourd'hui de l'époque de la presse écrite et du déplacement à cheval, qui sont congénitaux à la démocratie parlementaire actuelle. Dans ce domaine, les universités et les organisations de la société civile ont pris une avance culturelle considérable. Tout cela a des limites que chacun connaît. Il est plus facile de se coordonner par l'intermédiaire d'internet pour organiser une opposition que pour concevoir des propositions. Néanmoins, dans ce domaine aussi, les apprentissages sont rapides. L'organisation des Forums sociaux mondiaux, la construction de la mémoire de ces forums, illustrée par le site Memoria viva, un début d'aptitude de l'altermondialisme à mettre en avant des propositions et à les confronter sont des éléments culturels essentiels de la construction de la future scène politique.

Il ne suffit plus, il ne suffit pas qu'avec les meilleures intentions du monde la Commission créée sur le traité constitutionnel, sur le Livre Blanc de la gouvernance européenne ou sur tout autre sujet, un site où elle présente ses propositions et recueille des observations : ce système centralisé est en fait contradictoire avec la culture en réseau, congénitale à Internet.

c) L'organisation d'un débat citoyen européen suppose des acteurs organisés à cette échelle

La « comitologie » a créé à l'échelle de l'Union Européenne des savoirs faire précieux pour tout ce qui concerne l'association de différents types d'acteurs à la construction de consensus. Elle a néanmoins deux limites.

La première limite est de privilégier des modes d'organisation de la société qui se survivent à eux-mêmes dans les institutions mais peuvent être dépassés dans la réalité. C'est le cas, par exemple, du Comité économique et social européen. Réunissant, comme autrefois les Etats généraux français, les « trois ordres », patronat, syndicat et reste de la société civile, le comité est un peu dans la même situation précisément que la monarchie française à la veille de la Révolution : le tiers état, comme on dit le tiers secteur, représente une force beaucoup plus considérable que ne laisse à penser sa représentation.

Deuxième limite, la comitologie conduit, comme la cogestion de la politique agricole à la française, à des phénomènes endogames et incestueux. La prime est donnée aux acteurs qui ont les moyens de s'organiser à l'échelle européenne et qui ont la pratique des institutions de l'Union, bref qui ont les moyens de se faire entendre par la Commission. Et ces moyens sont fort différents des moyens de se faire entendre de l'opinion publique. Un excellent exemple de ce caractère incestueux est donné par la préparation du programme de recherche sur les biotechnologies dans le 7^e PCRD : la question n'a jamais été posée aux citoyens de savoir si le développement des biotechnologies était véritablement nécessaire à la société européenne ; tout cela semble acquis d'avance et enveloppé dans un discours circulaire sur l'importance de la recherche développement pour développer la compétitivité ; dès lors les idées sont préparées par la Commission avec le lobby des grands laboratoires, notamment laboratoires publics, qui sont tout sauf neutres dans ce domaine, puis les conclusions sont soumises pour avis... aux mêmes laboratoires.

d) L'Union Européenne, enfin, ne fonctionne bien qu'avec des communautés instituées

Mais qu'en est-il quand il faut « instituer la communauté » ? Quand il faut construire un vaste mouvement permettant à la population européenne de construire ses raisons de vivre ensemble ?

Cette pratique instituante a été celle des débuts de l'Europe et celle de la réconciliation franco-allemande : multiplication des échanges entre jeunes, multiplication des jumelages, apprentissage du travail en commun, etc.. Mais une communauté n'est pas instituée une fois pour toute et les actes instituants de la naissance de l'Europe sont étrangers aux nouveaux membres et même aux nouvelles générations dans les six pays fondateurs. Pour eux, et c'est une bonne chose, l'Union Européenne est une donnée irréversible mais cet état de fait ne crée plus de raison vivifiante du vivre ensemble. D'où l'impact des sirènes nationalistes et l'audience des populistes de droite et de gauche. Il faut donc trouver les moyens de recréer un véritable processus instituant et ce n'est pas dans la culture de la Commission.

2. Les propositions

S'inspirant de ce qui précède, les trois propositions ci-dessous reposent toutes sur l'idée que le débat doit se construire à l'échelle européenne avec le soutien fort de la Commission et des Etats membres mais sans qu'ils en soient les maîtres d'oeuvre.

a) Première proposition : les panels citoyens européens

Panels de citoyens, conférences ou consensus, jurys citoyens sont différentes variantes pratiques de la réponse à un même défi : faire en sorte que les citoyens « ordinaires » soient en mesure de s'approprier des questions complexes, apparemment réservées en général à des experts ou des « représentants » ; et, pour cela, que des citoyens ordinaires puissent en débattre et émettre un avis élaboré sur le mode délibératif.

Ces panels de citoyens, décrits dans le dossier méthodologique ci-joint (annexe 1) **ne prétendent pas se substituer** aux instances légales de décision des régimes démocratiques – gouvernements, parlements. Mais ils permettent de construire de façon rigoureuse une « vox populi », une voie collective populaire informée.

La Commission Européenne, par sa nature même, devrait être culturellement ouverte à cette idée de panels de citoyens. Elle-même, dans le meilleur de sa vocation et de son fonctionnement, n'a-t-elle pas la charge d'élaborer des propositions en vue du bien commun sans prétendre se substituer aux Etats et aux Parlements au moment de la décision ? Loin donc de considérer les panels de citoyens comme de possibles concurrents, la Commission devrait faire de ces processus un appui extraordinaire ou plus exactement une **pratique ordinaire d'appui à l'élaboration de propositions**.

Je m'attarde un instant sur la proposition de « panels citoyens européens sur l'avenir des espaces ruraux, de l'alimentation et de l'agriculture en Europe » car elle illustre bien les différents aspects du problème.

Tout d'abord on observera que le sujet de ce panel n'est pas l'avenir de la Politique agricole commune (PAC). Celle-ci, comme tout acte de gouvernance, a eu des vertus autoréalisatrices : autour de la Politique agricole commune se sont créés des corps sociaux, des modes de négociation, des formes de gestion, des corps d'experts enfermés à l'intérieur de cette politique. Vouloir la réformer avec ceux là-mêmes qui dépendent d'elle est voué à l'échec, comme l'a montré le sort réservé à la belle initiative prise il y a plus de dix ans par le commissaire Fischler à Cork. Vouloir réformer en profondeur la politique agricole commune avec ces corps sociaux c'est, une fois encore, vouloir couper le manche du couteau avec sa propre lame.

La fondation Charles Léopold Mayer prenant conscience de cette situation dramatique a commencé à affirmer à la fin des années 90 qu'il fallait partir sur de tout autres bases **des besoins de la société européenne**, très majoritairement urbaine et vieillissante, à l'égard du

monde rural et des filières agroalimentaires. A l'issue d'une première réunion de participants de vingt trois pays de la future Union Européenne, à Valencia en 2003, nous avons à la fois conclu à la nécessité d'un changement radical de perspective, en partant des espaces ruraux (qui ont une vocation tout à la fois de production, d'insertion sociale, de tourisme, de loisir, d'éducation et autres), de l'alimentation (qui est l'aboutissement des chaînes de production agricole et de transformation agroalimentaire), et des agricultures (au pluriel pour souligner leur caractère diversifié, selon qu'il s'agit de la montagne, de zones fortement sollicitées par l'urbanisation ou de la grande culture productiviste que nous connaissons dans un certain nombre de régions françaises.)

Mais cette démarche de Valencia s'est très vite heurtée au fait que la société urbaine porteuse de ces enjeux, au contraire des acteurs de l'actuelle Politique agricole commune, n'est pas organisée à l'échelle européenne pour aborder ces enjeux et y faire valoir ses points de vue.

D'où l'idée d'avoir recours aux panels citoyens européens. A l'analyse, il s'est avéré illusoire de concevoir d'entrée de jeu un panel citoyen à l'échelle européenne. Les contextes sont trop différents d'une région à l'autre de l'Europe pour qu'une approche européenne dès le premier abord puisse s'articuler sur des questions concrètes qui sont, pour les citoyens, les vraies entrées en matière. Organiser ces panels citoyens à l'échelle nationale, c'eût été retomber dans les errements actuels : très vite, les corps constitués auraient tenté d'en prendre le contrôle et de structurer les débats. En outre, organiser des panels à l'échelle nationale aurait inévitablement conduit à dire qu'il fallait organiser des panels dans chaque pays, créant ainsi une illusoire représentativité. Or le génie des panels citoyens est de poser la question de la représentativité **dans des termes sociologiques** et non dans des termes juridiques et politiques. D'où l'idée à laquelle nous sommes parvenus de **quinze panels régionaux européens**, organisés chaque fois que possible avec l'appui des autorités régionales concernées, pour aboutir à un panel citoyen en deux étapes : d'abord au niveau de chaque région ; ensuite à l'échelle européenne.

Ces démarches supposent de bien distinguer quatre fonctions : le **maître d'oeuvre** du panel ; les **commanditaires** ; les **porteurs d'enjeux** et les **experts**.

Le maître d'oeuvre : l'organisation de panels citoyens doit être confiée à des organismes neutres qui ont une compétence méthodologique, qui bénéficient des apprentissages des panels citoyens antérieurs, mais qui ne peuvent à aucun moment être considérés par les uns ou les autres comme juge et partie.

Les commanditaires : dans les commanditaires, il faut à nouveau distinguer deux aspects : l'existence d'**attentes** des institutions à l'égard des conclusions du panel ; le **financement** du processus. L'existence d'attentes, de la part de la Commission, de la part du Conseil des communes et régions d'Europe, de la part du Parlement Européen, de la part de Conseils régionaux, si possible de la part du Conseil des Ministres ou des Parlements des Etats membres est évidemment essentielle au processus. S'agissant d'une démarche purement consultative, elle ne tire sa crédibilité et sa possible audience médiatique – nécessaire à la construction d'un débat public citoyen – que des attentes à l'égard des conclusions de la consultation. Ces attentes bien entendu ne valent pas engagement des commanditaires à endosser les conclusions du panel. C'est un engagement à en **écouter** attentivement le déroulement et les arguments ; c'est aussi, si possible, un engagement à répondre et à argumenter publiquement si les commanditaires décident de diverger radicalement des conclusions du panel. Est-ce, au fond, si différent du rôle de la Commission elle-même ? N'en est-ce pas, d'une certaine manière, la démultiplication citoyenne à l'âge d'Internet ?

L'énorme avantage de ces panels de citoyens est de se dérouler sur la scène publique. En cela, la démarche n'est en rien substituable aux démarches actuelles : alors qu'un certain degré de confidentialité est nécessaire à la construction progressive de compromis, le panel de citoyens a vocation à contribuer à construire la scène publique de débat. Or, lors du Livre Blanc sur la gouvernance européenne, c'était une des principales conclusions des chaires Jean Monnet : le fonctionnement de l'Union Européenne ne paraît complexe que parce qu'il n'y a pas de scène de débat public européenne pour mettre en scène les enjeux qui sont débattus.

Les porteurs d'enjeux : ils sont la troisième composante des panels de citoyens. Groupes d'intérêt, corps sociaux intermédiaires, tous ont des arguments à faire valoir ; par contre ils ne sont pas légitimes à élaborer les termes de la problématique et les conditions de confrontation des points de vue contradictoires.

Les experts : ils jouent bien entendu un rôle déterminant mais, au contraire des démarches classiques, ils ne sont pas positionnés comme détenteurs du seuil savoir valable. C'est aux citoyens d'élaborer progressivement leurs questions et de demander des éclairages à des experts ayant des points de vue contradictoires.

b) Le lancement d'une Assemblée européenne de citoyens

Avant que les chefs d'Etat ne décident à Laeken, en décembre 2001, d'organiser la Convention chargée de préparer le futur traité constitutionnel, nous étions nombreux, dans la société civile, à penser que l'Europe avait effectivement besoin d'une Constitution et en particulier d'un préambule définissant « l'Europe que nous voulons » et un socle éthique commun pour l'Europe. Ce socle éthique en effet, ne peut se réduire à une Charte des droits fondamentaux, qui laisse de côté la question majeure de la responsabilité. Or, c'est l'équilibre entre droits et responsabilités qui fonde le contrat social entre Européens et avec le reste du monde.

Certains parlaient de leur côté d'Assemblée Constituante. Quelque soit le nom qu'on veuille lui donner et le détail du processus à suivre, c'est le **besoin d'un véritable processus instituant** qui se manifeste, un processus par lequel la société européenne, sous ses différentes formes, à travers ses multiples canaux de représentation, puisse débattre de son propre avenir et des raisons du « vivre ensemble » .

La tenue de la Convention, parfaitement respectable, mais ne réunissant par définition que des communautés instituées, a rendu caduque cette perspective plus vaste et plus citoyenne. Celle-ci retrouve sa nécessité, voire son caractère indispensable, face à la crise que traverse l'Union et ses corps constitués.

Il faut oublier le concept d'Assemblée Constituante : il s'est trouvé « pérempté » par la tenue de la Convention. Mais nous sommes en mesure d'énoncer les termes méthodologiques et organisationnels d'une **Assemblée Européenne de citoyens** si la Commission Européenne et le Conseil des Ministres l'appelaient de leurs vœux et décidaient d'en appuyer le financement.

Cinquante panels citoyens thématiques, aussi bien menés soient-ils, ne peuvent en effet remplacer une dynamique d'ensemble. En outre, il faut renouer symboliquement, mais bien entendu avec des moyens tout à fait différents, avec l'Assemblée de la Haye, qui fut, historiquement, le signal de naissance de l'Europe.

Dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, et dans l'un de ses aboutissements, l'organisation en décembre 2001 d'une Assemblée mondiale de citoyens, nous avons développé un certain nombre **d'apprentissages méthodologiques**. Nous avons la

faiblesse de penser qu'ils peuvent décisifs dans le succès d'une Assemblée européenne de citoyens.

Trois éléments méthodologiques peuvent être mis sur la table pour l'organisation d'une telle Assemblée européenne de citoyens :

- c'est un processus **inscrit dans la durée** et non l'organisation d'une conférence ponctuelle ; c'est donc un processus qui devrait se dérouler sur trois ans (voir à titre d'illustration, annexe 2, la note méthodologique sur les Assemblées régionales de citoyens) ;
- la construction du processus **s'organise selon trois voies** : l'une « géographique » , la seconde « socioprofessionnelle » , la troisième « thématique » . Pourquoi ? parce que pour gérer la diversité des points de vue et des propositions, il faut avoir une approche tri dimensionnelle. Certaines propositions peuvent naître d'un contexte régional particulier ; d'autres peuvent naître d'un milieu ; d'autres enfin peuvent naître de la réflexion commune sur des domaines communs allant de l'eau à l'économie, de la santé aux villes, etc.;
- c'est un **processus ouvert**, fondé sur le respect d'une charte constitutive commune (voir en annexe 3, à titre d'exemple, la Charte constitutive de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire). La charte énonce l'**objectif**. Puis, elle affirme les **principes éthiques communs** et nomme un groupe de garants chargé de les faire respecter, en particulier le respect de la pluralité des points de vue et la volonté de construire des propositions. Elle décrit, enfin, les **dispositifs de travail** assurant l'efficacité du travail collectif. Un ensemble d'outils méthodologiques et techniques tels qu'annuaire, animation de forums, construction de propositions à partir de cartes conceptuelles, etc.. a été développé au service de ces nouvelles formes de réflexion et d'action collective ;
- les rencontres elles-mêmes sont conçues au plan méthodologique comme **des itinéraires** de construction progressive d'éléments de convergence.

Quels seraient les produits d'une telle Assemblée Européenne de citoyens ? Le produit majeur résulte du processus lui-même et de sa visibilité : construire au sein de l'Europe les millions de dialogues interindividuels qui permettent un sentiment de communauté. Mais il faut aussi que l'on attende de l'Assemblée des produits concrets. Ils pourraient être au nombre de quatre :

- dire « **quelle Europe nous voulons et dans quel monde ?** » Ce serait un travail collectif de reprise du préambule actuel du Traité constitutionnel. Celui qui existe est novateur à beaucoup d'égards mais a été totalement perdu de vue dans le débat sur le Traité constitutionnel ;
- énoncer **un socle éthique commun pour l'Europe**, qui, dans notre esprit, pourrait être une déclinaison européenne de la Charte des responsabilités humaines (annexe 4) ;
- réaffirmer les fondements **du contrat social européen** ;
- à titre accessoire, énoncer des perspectives à moyen et long terme pour les grandes politiques communes européennes et les **principes fondamentaux de la gouvernance européenne**.

c) L'organisation par des institutions « neutres » de sites web d'échange d'expériences et de débat sur les grandes questions de l'Europe

Il serait intéressant de voir quand et comment la Commission fait appel à des spécialistes de la communication. Mon sentiment est que les moyens consacrés à la communication ne manquent pas mais sont dévolus à des actions de nature descendante : il s'agit d'expliquer aux citoyens l'Europe et les politiques européennes, il ne s'agit pas vraiment de les associer à leur élaboration, encore moins de constater que la véritable Europe, ce sont eux qui sont en train de la construire.

Pour concrétiser la réflexion, je prends le cas du site web (www.ue-acp.org) organisé en 1999 avec l'appui de la Commission Européenne pour l'évaluation et la rénovation des politiques européennes de coopération, notamment dans le cadre du renouvellement de l'accord de Lomé. La démarche avait été de faire remonter des « bénéficiaires » présumés de la coopération européenne, un grand nombre de fiches d'expérience. C'est de cette confrontation qu'étaient nées des propositions de renouvellement profond de la politique de coopération. L'ensemble de ces expériences ainsi que les propositions qui en étaient issues ont été mis sur un site web soutenu par la Commission mais **totalemment indépendant d'elle**, sur la base d'une charte éthique claire, de débat pluraliste et d'enracinement des points de vue dans des cas concrets. Comme le montre la note ci-jointe (annexe 5), nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il s'agissait de créer ainsi un nouveau type de « **bien public européen** », une agora virtuelle.

Comme le montre la réflexion sur la structuration de l'information et sur les sites ressources (annexe 6) l'arrivée en force d'Internet a, là aussi, radicalement modifié la conception de l'information et du débat. La création d'un ensemble de sites ressources thématiques européens sur la base de principes d'interopérabilité ferait du processus continu d'échange entre Européens une nouvelle catégorie de bien public global.

Annexes :

annexe 1 : les panels citoyens européens et le panel sur l'avenir des espaces ruraux

annexe 2 : les assemblées régionales de citoyens

annexe 3 : projet de Charte constitutive de l'Alliance pour un monde responsable pluriel et solidaire

annexe 4 : Charte des responsabilités humaines

annexe 5 : le site ressources UE-ACP

annexe 6 : les sites web ressources