Fondation Jean Jaurès

Europe

# INCLURE OU SE DÉCOMPOSER. 12 PROPOSITIONS POUR FAIRE VIVRE LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Samuel Thoront

09/12/2016

**La désaffection de la population vis-à-vis de l'Union européenne n'est pas un sujet récent. Dans une note en partenariat avec Point d'aencrage, Samuel Thoront fait douze propositions à destination de tout acteur engagé pour faire avancer l'inclusion et la démocratie en Europe.**

La désaffection de la population vis-à-vis de l'Union européenne n'est pas un sujet récent. La participation aux élections européennes est en baisse constante depuis 1976, la cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe considère que le Parlement européen n'est pas représentatif d'un «peuple européen souverain», l'Union européenne étant plutôt appréhendée comme un « empire du consensus » – suivant l'expression d'Ulrich Beck – marqué par des interrelations dont les États ne peuvent se défaire qu'au risque d'en payer le prix fort, et permettant, par le droit, l'exercice de formes directes et indirectes de domination. La crise grecque a constitué un paroxysme : le choix souverain du peuple grec d'élire un dirigeant de Syriza pour rejeter le programme d'assistance européen est venu heurter un accord unanime signé auparavant par le gouvernement sortant avec les créanciers du mécanisme européen de stabilité (MES) et du fonds monétaire international (FMI). L'interdépendance a pris le dessus sur le vote démocratique, au prix d'une crise institutionnelle en Europe et en Grèce. Dans ces conditions, pourquoi demander aux peuples de se rendre aux urnes ?

Toutefois le Brexit a changé la donne : l'irréversibilité de la construction européenne, l'idée que le prix à payer pour sortir du système d'interdépendance était trop élevé a volé en éclat. Désormais, l'Europe affronte un risque majeur, celui de sa décomposition, avec des partis qui assument leur volonté de sortir de l'Union européenne aux portes du pouvoir dans plusieurs États, dont la France, soutenus par une partie de la population qui ne se sent pas incluse par cette construction européenne.

Il faut donc commencer par porter un diagnostic juste sur l'état de la construction européenne,

mettant en évidence un paradoxe : l'Union européenne semble aujourd'hui incapable de répondre aux enjeux de son époque, alors que ce sont pourtant des enjeux européens qui dépassent largement les États. Désapprouvée par une partie de la population qui se sent exclue de cette construction, l'Union européenne est à un pas de la décomposition si elle ne parvient pas à inclure.

Nous formulons donc douze propositions réalistes à destination de tout acteur engagé pour faire avancer l'inclusion et la démocratie en Europe : il s'agit à la fois de sortir de l'obsession technique et de radicaliser la démocratie européenne, et de favoriser la souveraineté européenne dans une société mobile, à travers l'émergence d'une société civile européenne.

# L'Europe dévalorisée, dévaleurisée

## La perception d'une Europe délégitimée, fragmentée, dépassée et « dévaleurisée » semble de plus en plus répandue

*Délégitimée*, par l'absence de résultats sur le plan économique avec un taux de chômage de 10,2% en zone euro en 2016 et un chômage des jeunes qui dépasse 40% en Espagne et en Grèce, malgré les stratégies, pactes et chocs qui se succèdent. *Délégitimée*, par l'absence de cohésion et l'incapacité de prendre sa part dans l'accueil de réfugiés syriens représentant 1% de sa population.

*Fragmentée*, par l'absence de cohérence en termes de fiscalité et l'incapacité à obtenir l'unanimité requise pour sortir de la course au *dumping*, à nouveau révélée par le cas Apple en Irlande en 2016. *Fragmentée* aussi en matière sociale avec la directive sur les travailleurs détachés de 1996 qui met en concurrence les peuples en appliquant les règles de salaires (hors salaire minimum) et de protection sociale du pays d'origine des travailleurs et qui crée un ressentiment anti-européen de la population locale en recherche d'emploi.

*Dépassée, en tant qu'institution*, car n'ayant pas la compétence de sa compétence, elle n'est pas légitime à intervenir sur tous les champs, comme en matière de défense. Le traité de Lisbonne le stipule : « certains États membres considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ».

*Dépassée également en tant qu'espace géographique* car la mobilité des personnes, des biens et des capitaux constitue un phénomène plus global qu'européen. Concernant les hommes, dans presque l'ensemble des États européens, la part de la population résidente née dans un pays étranger hors UE est plus élevée que celle née dans un autre État membre. Concernant les biens et services, les États-Unis ont détrôné en 2016 la France comme premier partenaire commercial de

l'Allemagne. Concernant les flux de capitaux, les *panama papers* ont mis en évidence qu'ils sont orientés selon l'opacité de la législation.

*Dévaleurisée*, par le rejet des élites, par le déficit de représentation de certaines catégories de population, par le manque de transparence (qui sait exactement ce qui se décide dans la nébuleuse comitologie des experts bruxellois ou, au niveau ministériel, dans les discussions du huis-clos de l'Eurogroupe ?) et les liens trop étroits entre secteur public et privé. Le recrutement de l'ancien président de la Commission européenne par Goldman Sachs constitue le révélateur d'un phénomène plus large : la possibilité de cumuler un emploi privé avec la fonction de député européen ; les promesses d'embauche des entreprises aux commissaires et fonctionnaires européens ; la proportion des représentants d'intérêts privés dans les « groupes d'experts » ; le dépôt d'amendements qui constituent des copier-collers de propositions transmises par des lobbyistes…

Cette remise en question de la légitimité de l'UE transparaît notamment dans le résultat du référendum britannique, la dynamique en faveur des partis eurosceptiques dans de nombreux États et les divisions sur les actions de l'Union en réaction aux crises (référendums hongrois sur la gestion de la crise des migrants et néerlandais sur la crise ukrainienne). La légitimité institutionnelle de l'Union est questionnée par une partie apparemment croissante des citoyens voire de certains États membres, qui reprochent notamment un respect parfois insuffisant du principe de subsidiarité.

Pourtant, l'existence d'enjeux européens dépassant le cadre national apparaît comme une évidence. Entre le défi climatique et l'urgence écologique, la mutation de l'économie, la révolution « anthropologique » du numérique, la transition démographique ou encore l'accroissement des inégalités sociales et territoriales, l'Europe est confrontée à des enjeux majeurs.

## Avocate ardente de la mobilité des hommes, des biens et des capitaux, l'Union européenne est perçue comme empêchant l'alternative économique

Appréhendés comme des dogmes, le libre-échange, la concurrence libre et non faussée, l'ouverture et l'extension des marchés intérieurs et la spécialisation régionale limitent l'intervention de l'État dans l'économie et les approches planificatrices et transforment les tissus locaux, parfois durement. Même si des dispositifs existent, comme les clauses sociales et environnementales dans les marchés publics, l'Union européenne donne l'impression de confisquer le débat économique, à l'image des accords de libre-échange avec les États-Unis et le Canada négociés sans débat populaire préalable. Elle semble écarter par principe des options comme le

protectionnisme stratégique, les circuits économiques locaux ou le modèle historique du « service public à la française ». Or les résultats en termes de croissance et de création d'emplois ne sont pas au rendez-vous, et les fermetures d'usine et les délocalisations entraînent une partie de la population vers des partis anti-européens, en l'absence d'alternative économique inclusive pour elle, au point que ces partis sont désormais aux portes du pouvoir.

Désintégratrice, l'Union européenne semble devenue depuis le 29 mai 2005, et le référendum manqué sur le traité constitutionnel, le principal objet de clivage politique en France, traduisant une cassure entre deux populations, l'une qui voit un nouveau monde d'opportunités et l'autre qui craint un déclassement, cette fracture étant particulièrement marquée géographiquement – au moins d'un point de vue électoral – entre les métropoles et « les territoires périphériques », révélant une mise en concurrence territoriale et des transferts qui ont dessiné un nouvel ordonnancement des territoires à rebours du quadrillage républicain. En Europe, cette désintégration culmine avec l'absence de prise en compte des résultats des élections et des référendums. L'élection grecque de 2015 en constitue un cas d'école. Le candidat Tsipras a été élu sur la base d'un rejet clair du plan d'assistance financière signé par le gouvernement précédent avec la « Troïka » des créanciers. Pourtant, ce plan s'est imposé, au prix d'une crise institutionnelle majeure en Grèce et en Europe qui aurait pu déboucher sur la sortie de la Grèce de la zone euro. Pourquoi appeler le peuple aux urnes si l'on ne tient pas compte de son choix et si les conditionnalités associées à une enveloppe d'aide financière deviennent le seul et unique projet politique ?

L'absence d'inclusion, le sentiment d'un pouvoir verrouillé aux mains d'une élite politique, économique, médiatique « hors-sol » et désynchronisée, les échecs des alternatives créent un mouvement populaire antisystème qui profite à des formations politiques dont les intentions sont claires : suppression de l'euro et remise en cause des traités européens. Le vote du Brexit par une majorité de citoyens britanniques a remis en cause le dogme de l'irréversibilité du processus européen. Le scénario de la décomposition est désormais le plus probable à terme si l'Union européenne ne se donne pas les moyens de relever le défi de l'inclusion.

## Pourtant, cet enjeu d'inclusion existe dans l'ensemble des sociétés occidentales et n'est pas spécifique à l'Europe

L'élection de Donald Trump le révèle. En définitive, ce n'est pas tant l'Union européenne et son architecture qui sont problématiques que la manière d'exercer et d'incarner le pouvoir. C'est ce que démontrent notamment Mario Monti et Sylvie Goulard dans l'ouvrage *De la démocratie en Europe* (Flammarion, novembre 2012) : la crise actuelle n'est pas seulement la crise de l'UE, mais aussi celle

de l'autorité des États. Pourquoi d'ailleurs l'UE serait-elle comptable de toutes les crises auxquelles nous faisons face ? Certes, l'UE répond trop tard, et pas assez fortement, aux défis continentaux (*too little, too late*) ; elle incarne trop souvent la figure de l'impuissance, de la lenteur, de la demi-mesure et du tiède compromis. Mais la crise sociale en Espagne, en Grèce ou en France ou encore les attentats terroristes ne sont pas d'abord et avant tout imputables à l'UE, dont la figure de bouc-émissaire facile protège trop souvent un personnel politique national trop content de s'exonérer sur le dos de Bruxelles! Bien sûr, l'UE et ses institutions portent une part de responsabilité, mais il serait étrange, et pour le moins injuste, d'en tirer immédiatement des conséquences existentielles et expéditives quant à son effondrement. Malgré un taux de chômage durablement autour de 10% dans notre pays, nul ne questionne la communauté politique des citoyens, confortée par un plébiscite de tous les jours pour reprendre les mots de Renan, et ses robustes soubassements institutionnels. Ce qui tient nos nations ensemble, ce qui les inscrit dans un *continuum* historique qui les protège encore de la contingence et des dynamiques centrifuges, c'est précisément ce qui manque à la jeune construction européenne de l'après-guerre: une culture et une langue communes, des habitudes, des cicatrices aussi qui sont autant de lieux de mémoire et de repères vivants de notre espace public, des préférences collectives socio-économiques et culturelles. Force est de constater que les très jeunes institutions européennes n'ont pas encore permis de créer cette intimité-là – cet *affectio societatis* – ni de bâtir le patrimoine politique nécessaire à une communauté pour surmonter les difficultés sans redouter la dislocation. Cela prendra nécessairement du temps, mais aucune construction politique ne peut durer en s'appuyant sur sa seule rationalité institutionnelle ni par sa légitimité instrumentale. Le support des traités, nécessaire, ne vaudra jamais le soutien, essentiel, des citoyens autour d'un projet.

## Pour relever ce défi de l'inclusion des populations et territoires éloignés de l'Europe, l'Union européenne peut s'appuyer sur des expériences réussies à l'échelle locale

L'Europe a apporté au moins deux éléments de réflexion sur l'inclusion territoriale.

- D'une part, elle a contribué à intégrer les régions entre elles. Les réformes territoriales menées par l'État ont été par essence très jacobines, les fusions des régions étant pensées dans une logique de spécialisation économique, sans réelle prise en compte des histoires et des cultures, et sans réflexion à l'échelle européenne – le nom de la région « Grand Est », à l'ouest de l'Europe étant, à cet égard, très révélateur. À l'inverse, l'Union européenne a favorisé l'intégration régionale, notamment à travers des programmes de coopération transfrontalière qui ont encouragé des rapprochements culturels. Des résultats apparaissent, avec de nouvelles « ressources » européennes, culturelles et sportives pour

les populations qui se les approprient – comme par exemple l'atteste le développement dynamique du football gaélique, sport irlandais, en Bretagne.
- D'autre part, elle a diffusé localement les valeurs et les pratiques européennes démocratiques, en imposant dans certains programmes – notamment les fonds LEADER en matière de développement endogène rural – la présence d'une majorité d'acteurs de la société civile, associations et entreprises, dans la prise de décision concernant le financement des actions, élargissant et incluant plus d'acteurs dans les choix politiques.

Ressources culturelles nouvelles, diffusion d'une culture démocratique de la participation à l'échelle locale, ces exemples offrent des pistes de réflexion pour dégager l'Europe d'un modèle trop fondé sur une vision technique et économiste.

# 12 propositions pour faire enfin *vivre* la démocratie européenne

**Retendre le moment de la représentation de l'Europe au niveau européen et au niveau national, en s'assurant notamment que les parlements jouent pleinement leur fonction**

Pour que les citoyens puissent s'approprier leurs institutions démocratiques, celles-ci doivent assurer pleinement leur mission, notamment de représentation.

Au niveau européen, le rôle du Parlement européen, co-législateur avec le conseil des ministres de l'UE, doit être renforcé, en particulier sur toutes les décisions liées à la zone euro et au contrôle démocratique des décisions prises, par exemple, dans le cadre des programmes d'assistance financière. Cela pourrait passer par une organisation particulière de la représentation démocratique de la zone euro (chambre zone euro, par exemple). Un vote des députés de la zone euro sur le *Memorandum of Understanding*, c'est-à-dire toutes les mesures conditionnant le versement, par le Mécanisme européen de stabilité, d'une aide financière à un pays de la zone euro devrait être soutenu.

*Renforcer le rôle du Parlement Européen sur toutes les décisions ayant trait à la zone euro, en particulier les programmes d'assistance financière.*

Le débat économique doit pouvoir se tenir au Parlement européen, les projets alternatifs doivent être possibles. La Commission devrait être issue d'une majorité politique avec un mandat économique clair, voté par sa majorité au Parlement européen tous les cinq ans – dans les six mois suivant son installation. Plutôt qu'une cogestion illisible, la minorité devrait pouvoir bénéficier de droits pour exprimer son opposition afin de faire vivre le débat démocratique et de permettre

l'appropriation des enjeux par les habitants

*Installer une Commission européenne émanant de la majorité parlementaire au Parlement européen, responsable devant cette instance, et dont le programme économique fait l'objet d'un débat européen.*

Le débat politique au Parlement européen a encore du mal à dépasser les réflexes et postures politiques nationaux, que reproduisent nombre de parlementaires désireux de ne pas mettre en péril leur réinsertion future sur leur scène politique interne. Pourquoi ne pas profiter du départ des 73 élus britanniques au Parlement européen pour créer le premier groupe de députés élus sur une liste transnationale dans le cadre d'un scrutin réellement européen ayant lieu le même jour d'un bout à l'autre de l'UE ? Cela créerait les conditions d'une campagne législative européenne à même de faire émerger des élus au Parlement de Strasbourg qui ne soient plus systématiquement assignés à leur tropisme national mais, au contraire, contribuent à l'affirmation d'un intérêt général européen.

*Profiter du départ des 73 élus britanniques pour créer le premier groupe de députés européens élus sur une liste transnationale.*

Cette mobilisation européenne nécessite également de renforcer les règles déontologiques concernant les élus et fonctionnaires de l'Union européenne. Plusieurs pistes méritent d'être explorées: la suppression des possibilités de cumuler un emploi de législateur et un emploi privé, l'interdiction des promesses d'embauche, l'extension à trois années des règles d'incompatibilité pour des fonctions dans un même secteur pour les commissaires et fonctionnaires européens, la limitation dans les groupes d'experts des membres défendant des intérêts privés – ne devant pas dépasser un tiers de la composition, et une transparence accrue avec un rapport annuel débattu au Parlement européen sur la proportion des textes européens écrit sur la base des propositions publiques des lobbys.

*Revoir les règles déontologiques et de transparence en limitant l'intervention des intérêts privés dans le processus de production du droit.*

## Proposition n°1 : Renforcer le rôle du parlement européen

En outre, la transparence des enjeux et des positions exprimées au niveau européen par les décideurs nationaux n'est pas suffisante. Les femmes et les hommes politiques français doivent rendre des comptes devant le Parlement et les citoyens de leurs actions au niveau européen: par exemple, qui connaît précisément les positions défendues par le président de la République au

Conseil européen ou par le ministre des Finances à l'Eurogroupe (instance où se décident à huis-clos les grands arbitrages pour la zone euro)? Cette opacité est préjudiciable au développement d'une vigilance citoyenne créatrice: celle qui surveille, demande des comptes et influence la production de décisions. Aujourd'hui, si un citoyen français veut connaître la teneur des débats en Conseil européen, il lui faut aller lire les comptes rendus d'auditions d'Angela Merkel devant le Bundestag avant et après chaque sommet. Cette inégalité démocratique n'est plus supportable. Nous proposons que soit systématisée l'audition publique du Premier ministre ou du ministre des Affaires étrangères et européennes devant le Parlement avant et après chaque Conseil européen et que soient exposées clairement les grandes orientations qui y seront défendues par la France.

Afin que les postures des acteurs soient claires et que les compromis soient compris, la question de la publicité de cette instance se pose. Il peut être envisageable, pour des raisons stratégiques, que la publicité soit suspendue, mais cela devrait être l'exception et non la règle.

### Proposition n°2 : Systématiser l'audition publique du gouvernement devant le Parlement avant et après chaque Conseil européen pour débattre des orientations défendues par la France et rendre publics les échanges au Conseil européen, sauf exceptions.

Au niveau national, il faut que les élus et les candidats aux élections internes se projettent d'emblée dans l'action européenne, où se joue aujourd'hui l'essentiel de leurs actions. Erik Orsenna proposait un « Erasmus des élus » pour que circulent les idées et les bonnes pratiques et qu'émerge une langue politique commune. Pourquoi ne pas creuser en tous cas l'idée d'une plus grande imprégnation européenne des débats politiques pendant les campagnes et ensuite dans l'exercice des fonctions? Sans doute faut-il aussi que les carrières politiques se diversifient et que le passage par une fonction élective européenne soit attractif et valorisé et ne soit plus perçu, comme encore trop souvent, comme un lot de consolation ou comme une parenthèse subie entre deux mandats nationaux. Un mode d'élection moins « hors sol » serait le moyen de mieux connecter les députés européens avec les habitants, les grandes circonscriptions européennes ayant aujourd'hui peu de sens.

### Proposition n°3 : Organiser un Erasmus des élus pour favoriser l'émergence d'une langue politique commune.

Radicaliser la démocratie européenne, c'est aussi assumer que certaines instances indépendantes prennent des décisions qui ont des impacts politiques. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est connue pour avoir une jurisprudence libérale dont les arrêts s'imposent aux juridictions nationales. La Banque centrale européenne conduit la politique monétaire avec des choix qui ont d'autant plus d'impacts que les intérêts des États peuvent diverger, au regard de leurs situations

économiques.

Ces instances, les plus fédérales de l'Union européenne, ne doivent plus être présentées comme uniquement techniques et instrumentales. Tout en préservant leur indépendance, il convient de faciliter le débat universitaire et politique autour des grands choix collectifs dont ces instances « suprêmes » sont responsables, et la publication de travaux juridiques et économiques autour des options possibles. Enfin, il convient de favoriser une saine politisation de ces instances, d'une part en prévoyant une procédure européenne contradictoire de désignation des banquiers centraux et juges de la CJUE (en s'inspirant par exemple des auditions des commissaires devant le Parlement), et d'autre part en permettant l'expression des avis minoritaires ou dissidents à la fin des décisions entérinées.

## Proposition n°4 : Assumer que la CJUE (Cour de justice de l'Union européenne) et la BCE (Banque centrale européenne) prennent des décisions ayant des impacts politiques, organiser une procédure contradictoire de désignation des membres à l'échelle européenne et favoriser l'expression des avis minoritaires des membres, tout en protégeant l'indépendance opérationnelle des structures.

**Radicaliser la démocratie européenne, en construisant une société démocratique, inclusive et européenne à tous les niveaux.**

Si la question de l'évolution des traités et de l'architecture organique de l'UE est légitime et normale pour faire progresser le projet commun, elle ne peut toutefois se substituer au projet lui-même. Aujourd'hui, nous souffrons de notre frilosité et de notre manque d'imagination démocratique à faire grandir l'Europe par des actions concrètes, visibles, ambitieuses demandées par les citoyens. Nous plaidons donc pour une radicalisation de la démocratie européenne, c'est-à-dire la rénover à la racine, en y associant effectivement les citoyens et la société civile. Nous faisons ici quelques propositions qui, sans prétendre à l'originalité, paraissent utiles pour créer ce ciment dont l'Europe a besoin.

Radicaliser la démocratie européenne, c'est d'abord réinitialiser l'impulsion constituante: c'est au fond ce qu'on peut proposer avec l'idée de lancer une convention citoyenne à l'échelle de l'UE permettant la tenue d'un vaste débat participatif et inclusif sur l'action de l'Union, ses politiques, leur contenu. Imaginons l'expression buissonnante des citoyens à tous les échelons, avec des forums dans chaque ville et des débats dans chaque région selon des méthodes délibératives ouvertes et laissant place à la créativité, par exemple en s'appuyant sur tous les outils numériques puissants de la *civic-tech*, appropriables par l'ensemble des Européens sous réserve d'une stratégie européenne ambitieuse en termes de couverture du très haut débit. Se dessinerait ainsi, au terme

de ces débats qui contribueraient à l'émergence d'un espace public européen, une feuille de route concise et concrète exposant les grandes priorités européennes pour les cinq prochaines années et que pourraient adopter le Conseil européen et le Parlement européen.

## Proposition n°5 : Lancer une convention citoyenne à l'échelle de l'UE tous les cinq ans, dans chaque ville, pour contribuer à l'émergence d'un espace public européen.

Radicaliser la démocratie européenne, c'est aussi élargir une vision de la démocratie principalement assise sur un formalisme électoral de l'expression citoyenne (le « peuple-électeur » comme le désigne Pierre Rosanvallon) par la réalisation d'un horizon de revendication et d'action politiques permanent. Pour reprendre encore les mots de Pierre Rosanvallon dans son ouvrage récent sur le « bon gouvernement », il s'agit d'approfondir une « démocratie d'exercice », dans laquelle le peuple n'est pas seulement convoqué lors des échéances électorales et sommé de se taire ensuite.

Cette démocratie « post-électorale » doit désormais se déployer et s'intensifier à l'échelle de l'UE, en développant toutes les formes d'interpellation et de contrôle des élus pour restaurer cette « vue commune de notre intérêt commun » (Jean Monnet). Beaucoup d'outils existent déjà (pétition, initiatives citoyennes européennes, etc.) ; il faut désormais en faciliter les conditions de recours et en développer l'usage, notamment en renforçant notre culture commune et en nous appuyant sur les nouvelles technologies pour rapprocher les citoyens européens de leurs élus et favoriser aussi cet *affectio societatis*.

*Faciliter l'expression citoyenne en simplifiant les conditions d'accès aux outils de la démocratie directe, et en organisant un concours auprès de la civic-tech pour faciliter l'usage des outils existants.*

L'hybridation démocratique et la plus grande association des citoyens et de la société civile à la prise de décision doivent pouvoir se traduire concrètement et à toutes les échelles territoriales.

Concernant les sujets relevant de la compétence européenne, il n'est plus envisageable que l'opacité dicte les politiques menées. À l'image des négociations commerciales, les citoyens doivent pouvoir donner leur vision du mandat de négociation – distinctement des États – afin que leur avis soit pris en considération. Ainsi, certaines valeurs démocratiques, sociales et environnementales pourraient prendre une plus grande place dans ces négociations – et éviter des oppositions fortes au moment des signatures et des ratifications. Très concrètement, des citoyens européens pourraient être tirés au sort et être amenés à débattre en termes de valeurs sur ce qui doit fonder les échanges entre l'Union européenne et l'un de ses partenaires – le débat pourrait être

organisé par un acteur universitaire afin d'éviter toute instrumentalisation.

*Tirer au sort des citoyens européens chargés de débattre des valeurs qui doivent sous-tendre tout échange commercial avec un État partenaire, et intégrer leurs propositions dans le mandat de négociation de la Commission.*

Il convient de favoriser la relation directe entre les citoyens et l'Union européenne, sans que le prisme des États ne vienne l'empêcher. L'Europe est aujourd'hui fragmentée sur les questions d'harmonisation fiscale du fait de la règle de l'unanimité couplée à des stratégies non coopératives de certains États. Il convient de donner le droit aux citoyens de passer outre ces blocages à travers une nouvelle « clause citoyenne intégratrice ».

*Basculer la règle de décision prévue par le Traité, de l'unanimité vers la majorité qualifiée si au moins un million de citoyens originaires d'au moins cinq pays de l'UE différents signent une pétition en faveur d'une proposition législative de la Commission.*

À l'échelle locale et régionale, l'Union européenne doit aussi s'appuyer sur ses réussites en matière de partenariat transfrontalier et de diffusion des valeurs démocratiques. L'Union européenne impose une association d'une majorité d'acteurs de la société civile dans le choix des projets de développement local en milieu rural. À l'instar de ce qui a été fait par la Région Bretagne, cette composition associant des acteurs économiques, associatifs et élus dans la prise de décision pourrait être élargie à l'ensemble des fonds européens – à condition que les débats soient moins tournés vers la technicité des règles d'éligibilité et plus sur le fond des projets.

*Généraliser l'association systématique des acteurs économiques et associatifs dans toute décision d'attribution des fonds européens à l'échelle régionale et locale, en simplifiant les règles pour que les échanges portent sur le fond des dossiers.*

L'Union européenne pourrait même aller plus loin en s'appuyant sur cette réussite dans l'associations des acteurs de la société civile pour être identifiée au niveau local. Pour combler son manque de visibilité actuelle – personne ne sait quand l'Europe finance un projet – l'Union européenne pourrait être représentée par un membre de la société civile à l'échelle locale, comme l'État est représenté par un préfet. Pour ne pas créer de structures et administrations nouvelles, elle pourrait s'appuyer sur ce qui existe dans chaque État, par exemple les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et les Conseils de développement en France.

*Identifier à l'échelle locale et régionale un représentant de l'Europe issu de la société civile en mesure de porter les valeurs démocratiques et inclusives ainsi que les réalisations européennes auprès des*

*habitants.*

## Proposition n°6: Favoriser la démocratie directe et la présence de la société civile à toutes les échelles

L'enjeu d'inclusion européen nécessite aussi d'être appréhendé à l'aune de la nouvelle hiérarchie territoriale dessinée par une mobilité et une fluidité croissantes, avec des métropoles européennes qui ont désormais dans leurs mains des leviers pour le développement de leurs périphéries, que ce soit les quartiers prioritaires, les banlieues, les espaces périurbains, les villes moyennes et, lorsqu'ils existent encore, les territoires ruraux. Par exemple, le développement de formations en lien avec l'emploi local dans une ville moyenne relèvera souvent du choix d'une métropole disposant d'une université. Très connectées entre elles, mais souvent ignorantes des atouts de leur périphérie proche, les métropoles européennes doivent jouer un rôle central en termes d'inclusion. Cela passe par un élargissement de la gouvernance de ces villes européennes et par une obligation de débattre des interrelations de ces villes-système avec tous les territoires qui dépendent de leurs choix.

*Élargir la gouvernance des métropoles européennes en donnant accès à des représentants des banlieues, des espaces périurbains, des villes moyennes et des territoires ruraux au sein leur organe délibérant.*

*Rendre obligatoire la signature régulière d'un « contrat d'inclusion » entre la métropole européenne et ses espaces périphériques, évoquant notamment les enjeux d'accès à l'emploi, à la formation, à la mobilité et à la culture des populations.*

## Proposition n°7: Transformer la gouvernance des métropoles européennes pour assurer l'accès à l'emploi, la formation, la mobilité et à la culture de toutes les populations

**Recréer des formes nouvelles de souveraineté européenne et encourager une mobilité inclusive comme opportunité pour chacun.**

Le modèle classique de l'État-Nation s'est développé suivant l'exercice d'un pouvoir cohérent culturellement et souverain sur l'ensemble d'un territoire délimité. La mobilité vient perturber cette organisation. La France n'étant plus souveraine sur les sujets qui la dépassent, la tentation de faire de l'Union européenne un État-Nation en plus grand est réelle. Elle se heurte toutefois à deux difficultés principales:

- d'une part, les difficultés des peuples européens à se comprendre, au-delà d'une minorité de la population, d'où l'absence d'espace public européen,

- d'autre part, les mobilités qui dépassent largement le cadre européen imposent d'envisager une gouvernance des réseaux et des flux.

*Faciliter la compréhension des peuples en œuvrant pour un espace public européen.*

L'Europe ne fait pas sens pour une grande partie de la population européenne.

*L'Europe est éloignée culturellement des citoyens.* En termes linguistiques : d'après Eurostat, en 2011, 34% de la population européenne (41% en France) ne parlait aucune langue étrangère. En termes d'expériences : en 2014, le nombre d'étudiants Erasmus vivant l'expérience d'étudier dans un autre État européen est de 255 000, soit environ 5% d'une classe d'âge. En termes de ressources : l'incapacité de s'accorder sur une « identité européenne » a empêché l'écriture d'un préambule au projet de Constitution européenne de 2005. Les conditions pour faire advenir un « espace public européen » défini par Habermas comme « espace où les gens se réunissent en tant que citoyens et articulent leurs points de vue autonomes en vue d'influencer les institutions politiques » ne sont pas réunies.

Il s'agirait donc d'offrir à chaque jeune citoyen européen les mêmes conditions de vivre une expérience européenne, d'apprendre une langue, de vivre une expérience pédagogique différente, d'examiner la proximité et l'écart dans la façon de comprendre la société.

Concrètement, en classe de seconde, tout lycéen pourrait étudier six mois – de juillet à décembre – dans un autre État européen. Les deux premiers mois seraient dédiés à l'apprentissage intensif de la langue. Au cours des quatre mois suivants, les lycéens suivraient les cours avec leurs homologues. Ils seraient hébergés et nourris par la famille de leur correspondant. En contrepartie, les parents s'engageraient à accueillir le semestre suivant le correspondant à leur domicile.

Les régions seraient chargées d'organiser cette nouvelle compétence, afin de pouvoir proposer des espaces d'échange répondant à l'ensemble des besoins. Afin que cette possibilité soit gratuite, l'État devrait prendre en charge le transport des jeunes ainsi que les cours de langue.

Le dispositif pourrait, dans un premier temps, être expérimenté dans trois ou quatre régions européennes volontaires, avant d'être étendues à l'ensemble des États qui en partageraient les objectifs. Pour la France, on pourrait espérer d'ici 10 ans à 100% d'une classe d'âge parlant au moins une langue étrangère, et 80% des jeunes ayant bénéficié d'une expérience dans au moins un État européen.

## Proposition n°8 : Mettre en place un système d'échange des élèves de seconde pendant un semestre dans un autre État européen, gratuit, réciproque et ouvert à tous les lycéens.

Cette proposition peut se décliner ensuite dans le monde professionnel : certains milieux le permettent lorsque des fonctions similaires sont exercées dans différents pays. Ainsi l'on pourrait encourager les échanges de fonctionnaires, notamment dans les collectivités territoriales, ainsi que le propose un rapport du Comité des régions. Cela permettrait aussi un accroissement des ressources démocratiques à l'échelle locale. Par exemple, le modèle anglais de l'*accountability* (logique de rendre-compte) reste peu développé dans la démocratie locale française, d'après une étude menée par des administrateurs territoriaux (« Les collectivités anglaises ont-elles encore les moyens de leur performance ?« , décembre 2013).

## Proposition n°9 : Organiser des programmes d'échange des fonctionnaires territoriaux européens sur la base du volontariat.

Cela est vrai dans les espaces associatifs, syndicats, partis, mouvements sportifs et culturels, médias, autres corps intermédiaires. Le renforcement des ressources européennes pour tous doit être recherché particulièrement dans des instances populaires, à l'image des clubs de sport, des mouvements d'éducation populaire. Il est donc préconisé d'orienter les fonds Interreg qui favorisent la coopération régionale vers ces structures, plutôt que vers les entreprises et collectivités qui peuvent bénéficier d'autres instruments de coopération.

## Proposition n°10 : Mobiliser prioritairement les fonds Interreg vers les structures qui œuvrent auprès des populations éloignées de l'Europe – en particulier les mouvements d'éducation populaire et les clubs sportifs.

Il s'agit également de se doter de moyens publics pour gérer cette mobilité. La grande question de demain est formulée par P. Estèbe: comment articulier des juridictions fixes et des facteurs mobiles ? Aujourd'hui, l'Europe dispose d'outils de gouvernance sur des espaces fixes, à l'image de Frontex, agence pour le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne. Il pourrait être envisagé de renverser le prisme, en appréhendant l'enjeu comme la mobilité des hommes et non pas le contrôle de la frontière, afin de s'autoriser à intervenir plus largement, sur le déclenchement de la migration, sur les réseaux de passeurs, sur les trajectoires au sien de l'Union européenne. En changeant de perspectives et en partant de la mobilité du migrant plutôt que de la frontière, l'Union européenne pourrait appréhender l'ensemble des étapes, des acteurs impliqués (y compris acteurs associatifs et privés), et élargir le menu de solutions. Pourquoi ne pas étudier la transformation de Frontex en une Agence Européenne de la mobilité? Le plan d'investissement extérieur pour traiter les causes profondes de ces migrations est une première étape, qui doit maintenant être poursuivie avec ambition, dans la longue durée.

### Proposition n°11: Réinventer les conditions d'une souveraineté européenne dans une société mobile, en gérant les flux et pas seulement les espaces et les frontières.

**Ne pas chercher à enfermer l'Europe dans une identité, mais activer ses ressources**

Le débat autour de l'identité cherche à mesure « les racines » de l'Europe : faut-il remonter à Charlemagne ? Nos ancêtres les Gaulois ? Tout cela dans le but de distinguer « la différence » avec d'autres cultures ? C'est oublier qu'à toutes les époques, les populations se sont mélangées, les cultures se sont brassées. Une culture figée, c'est une culture morte. François Jullien propose de parler de « ressources » européennes plutôt que d'identité, et « d'écart » plus que de « différence », dans son livre *Il n'y a pas d'identité culturelle* (L'Herne, octobre 2016). Les ressources européennes ne se prônent pas, ne cherchent pas à favoriser une identification culturelle; elles permettent de comprendre les fécondités d'une culture sans nécessairement y adhérer. Ainsi, l'on peut considérer le monde gréco-romain, l'athéisme et le christianisme, la diversité linguistique, l'exigence d'universel, l'affirmation du sujet comme des « ressources » européennes, comme des clés de compréhension du présent. Les ressources ne se prônent pas, elles s'activent, dans la recherche de « l'entre », de la mise en tension entre plusieurs d'entre elles.

### Proposition n°12 : Envisager l'écriture d'un texte de référence mobilisant l'ensemble des « ressources » dont dispose l'Europe pour favoriser les clés de compréhension de sa civilisation.

Pour l'Europe, l'activation des ressources constitue un défi majeur, correspondant aux défis de l'unité dans la diversité: le risque est de vouloir uniformiser l'Europe pour faire advenir l'espace public européen, de la façonner autour d'une homogénéité culturelle, dont l'anglais *globish* serait le principal levier, et la grande métropole la représentation spatiale conventionnelle. Ce serait prendre le risque de générer des « identités contrariées » qui constitueraient alors une force anti-européenne. Activer les ressources, c'est rechercher le commun, ce qui se partage.

# Résumé des propositions

## AXE 1 – Retendre le moment de la représentation de l'Europe au niveau européen et au niveau national, en s'assurant notamment que les Parlements jouent pleinement leur fonction

### Proposition n°1 : Renforcer le rôle du Parlement européen

*Renforcer le rôle du Parlement européen sur toutes les décisions ayant trait à la zone euro, en*

*particulier les programmes d'assistance financière*
*Installer une Commission européenne émanant de la majorité parlementaire au Parlement Européen, responsable devant cette instance, et dont le programme économique fait l'objet d'un débat européen*
*Profiter du départ des 73 élus britanniques pour créer le premier groupe de députés européens élus sur une liste transnationale*
*Revoir les règles déontologiques et de transparence en limitant l'intervention des intérêts privés dans le processus de production du droit*

### Proposition n°2 : Systématiser l'audition publique du gouvernement devant le Parlement avant et après chaque Conseil européen pour débattre des orientations défendues par la France et tendre publics les échanges au Conseil européen, sauf exceptions

### Proposition n°3 : Organiser un Erasmus des élus pour favoriser l'émergence d'une langue politique commune

### Proposition n°4 : Assumer que la CJUE (Cour de justice de l'Union européenne) et la BCE (Banque centrale européenne) prennent des décisions ayant des impacts politiques, organiser une procédure contradictoire de désignation des membres à l'échelle européenne et favoriser l'expression des avis minoritaires des membres, tout en protégeant l'indépendance opérationnelle des structures

## AXE 2 – Radicaliser la démocratie européenne, en construisant une société démocratique, inclusive et européenne à tous les niveaux

### Proposition n°5 : Lancer une convention citoyenne à l'échelle de l'Union européenne tous les cinq ans, dans chaque ville, pour contribuer à l'émergence d'un espace public européen

### Proposition n°6: Favoriser la démocratie directe et la présence de la société civile à toutes les échelles

*Faciliter l'expression citoyenne en simplifiant les conditions d'accès aux outils de la démocratie directe, et en organisant un concours auprès de la civic-tech pour faciliter l'usage des outils existants*
*Tirer au sort des citoyens européens chargés de débattre des valeurs qui doivent sous-tendre tout échange commercial avec un État partenaire, et intégrer leurs propositions dans le mandat de négociation de la Commission*
*Basculer la règle de décision prévue par le Traité, de l'unanimité vers la majorité qualifiée si au*

*moins un million de citoyens originaires d'au moins cinq pays de l'UE différents signent une pétition en faveur d'une proposition législative de la Commission*
*Généraliser l'association systématique des acteurs économiques et associatifs dans toute décision d'attribution des fonds européens à l'échelle régionale et locale, en simplifiant les règles pour que les échanges portent sur le fond des dossiers*
*Identifier à l'échelle locale et régionale un représentant de l'Europe issu de la société civile en mesure de porter les valeurs démocratiques et inclusives ainsi que les réalisations européennes auprès des habitants.*

### Proposition n°7: Transformer la gouvernance des métropoles européennes pour assurer l'accès à l'emploi, la formation, la mobilité et à la culture de toutes les populations

*Elargir la gouvernance des métropoles européennes en donnant accès à des représentants des banlieues, des espaces périurbains, des villes moyennes et des territoires ruraux au sein leur organe délibérant*
*Rendre obligatoire la signature régulière d'un « contrat d'inclusion » entre la métropole européenne et ses espaces périphériques, évoquant notamment les enjeux d'accès à l'emploi, à la formation, à la mobilité et à la culture des populations*

## AXE 3 – Recréer des formes nouvelles de souveraineté européenne et encourager une mobilité inclusive comme opportunité pour chacun

### Proposition n°8 : Mettre en place un système d'échange des élèves de seconde pendant un semestre dans un autre État européen, gratuit, réciproque et ouvert à tous les lycéens

### Proposition n°9 : Organiser des programmes d'échange des fonctionnaires territoriaux européens sur la base du volontariat

### Proposition n°10 : Mobiliser prioritairement les fonds Interreg vers les structures qui œuvrent auprès des populations éloignées de l'Europe – en particulier les mouvements d'éducation populaire et les clubs sportifs

### Proposition n°11: Réinventer les conditions d'une souveraineté européenne dans une société mobile, en gérant les flux et pas seulement les espaces et les frontières

## AXE 4 – Ne pas chercher à enfermer l'Europe dans une identité, mais activer

## ses ressources

**Proposition n°12 : Envisager l'écriture d'un texte de référence mobilisant l'ensemble des « ressources » dont dispose l'Europe pour favoriser les clés de compréhension de sa civilisation.**