Fondation Jean Jaurès

Europe

SOUVERAINETÉ ET DÉMOCRATIE : QUE PEUT-ON ENCORE ATTENDRE DE L'EUROPE ?

Renaud Thillaye

21/02/2019

Face à « la polycrise » à laquelle l'Europe est confrontée – pour reprendre l'expression du président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker –, Renaud Thillaye, consultant en affaires européennes et expert associé à la Fondation Jean-Jaurès, revient sur le projet européen et le concept de souveraineté européenne. Comment réorienter l'action de l'Europe afin de répondre aux grands défis contemporains ? Et comment renforcer l'Europe tout en retrouvant l'ambition démocratique? Cette note est issue d'une conférence donnée par Renaud Thillaye à l'Institut français de Bonn, le 14 janvier 2019, sur le thème : « Peut-on avoir encore de l'ambition pour l'Europe ? ».

Introduction

À l'approche des élections européennes, il est difficile d'être ambitieux pour l'Europe. Même pour ceux qui pensent qu'elle reste un atout essentiel dans la mondialisation, la perception dominante de l'Europe est négative. Dévitalisation démographique, impuissance face au déclin économique, bureaucratie plutôt que démocratie illustrent un constat n'est pas nouveau mais la « polycrise » qui affecte l'Union européenne depuis une dizaine d'années n'a rien fait pour arranger les choses : crise des dettes, crise migratoire, Ukraine, ou encore Brexit. Et les espoirs placés en Emmanuel Macron pour une relance de l'Europe, dans ce qui aurait pu être un « *grand bargain* » avec Angela Merkel, sont pour l'instant déçus. En décembre 2018, après le coup d'arrêt imposé par les « gilets jaunes » au président de la République, Richard Haas, le président du think tank américain Council on Foreign Relations, résume le sentiment général en parlant d'une « Europe en déroute ».

Jusque récemment, on se glorifiait même du fait que la construction européenne avait rempli son ambition historique, c'est-à-dire la paix intérieure. Après la transformation de la Communauté économique d'origine, en union politique, on a eu l'illusion d'une fin heureuse et d'un équilibre institutionnel satisfaisant. Le spécialiste de l'Union européenne (UE) Andrew Moravscik parlait, en

2008, d'« un plateau constitutionnel ». D'autres figures intellectuelles prédisaient que l'UE allait imposer son modèle au reste du monde.

La décennie que nous venons de vivre a clairement montré les limites de ce raisonnement. Le Brexit, amputation majeure, signale sa finitude. Au regard de l'urgence, de l'improvisation et de la douleur qui ont caractérisé la politique européenne de ces dix dernières années, on ne peut pas dire que l'Europe a démontré sa puissance et sa confiance en elle-même. Certes, les épreuves et les peurs ont, semble-t-il, eu la vertu de faire réapprécier aux Européens la valeur de leur Union. D'après la dernière enquête Eurobaromètre, l'image de l'UE a rebondi et le soutien à la monnaie unique, plébiscitée par 75% des citoyens de la zone euro, n'a jamais été aussi élevé. Mais le sentiment dominant est celle d'une Europe subie plutôt que choisie, et donc vécue parfois comme un mal nécessaire ou, pour paraphraser Churchill, le pire système à l'exception de tous les autres.

La véritable ambition consiste désormais à rendre les Européens fiers de leur Union, à les faire se réapproprier le projet européen. Pour cela, il faut dépasser l'objectif historique de la paix et aller vers celui de la puissance collective ou, pour reprendre les mots d'Emmanuel Macron – que François Hollande avait utilisés dès 2015 au Parlement européen – « de la souveraineté européenne ». Dans un monde où les alliés ne sont pas toujours fiables et où la technologie présente des risques, l'Europe peut jouer un rôle essentiel pour permettre aux nations européennes de « prendre leur destin en main », comme le dit Angela Merkel.

Pour ce faire, il faut néanmoins se garder de l'illusion que l'Europe – comme l'État sur le plan national – pourrait tout faire et serait la seule solution à tous les problèmes. Toutes les propositions pour une Europe plus ambitieuse ne sont pas bonnes à prendre, parfois par ce qu'elle n'est pas l'échelon le plus pertinent pour agir, et souvent car il ne peut s'agir de construire un État européen qui réduirait toujours plus l'espace démocratique national. Il est d'une importance capitale, pour les forces pro-européennes, de se confronter à ces réalités, tout en se détournant des raccourcis qui accompagnent trop souvent leur discours. En d'autres termes, il faut établir un rapport lucide et critique vis-à-vis de l'UE, en acceptant que la page d'histoire européenne en cours d'écriture conduise vers un horizon inédit.

Cette note s'articule autour de deux grandes questions : l'ambition de la souveraineté européenne, pour quoi faire ? Comment faut-il réorienter l'action de l'Europe afin de répondre aux grands défis contemporains ? Deuxièmement, une Europe plus souveraine est-elle compatible avec la démocratie ? Peut-on renforcer l'Europe tout en retrouvant l'ambition démocratique ?

Fondation Jean Jaurès

L'ambition de la souveraineté européenne, comment et pour quoi faire ?

Revenir aux objectifs de l'Union européenne

L'Europe a souvent été réduite au marché, et pour cause : le projet européen a d'abord poursuivi l'objectif de la paix intérieure, en utilisant un subterfuge, la construction d'un marché commun. Si les premières communautés se limitent au domaine économique, l'objectif de développement économique est secondaire. C'est le sens de la Déclaration Schuman du 9 mai 1950 : « La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible ».

Or très rapidement, à partir des années 1970, l'idée d'une Europe au service de la paix , alors réduite au marché, est débordée. Des coopérations se mettent en place en matière de politique étrangère, de police et de justice. Elles débouchent, en 1991, sur le projet d'Union européenne, dont les objectifs sont très vastes. L'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) en témoigne : « L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples ». Mais elle veut aussi créer une économie sociale de marché, de développement durable, un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, une monnaie commune, ou encore la promotion de ses intérêts dans les relations extérieures.

La finalité de l'UE est donc bien de défendre et de promouvoir un mode de vie, un type de société fidèle à l'humanisme et à la philosophie des Lumières européennes. Les critères dits de Copenhague (article 49 TUE) évoquent la démocratie et l'État de droit. La Charte des droits fondamentaux de l'UE évoque la dignité humaine, le pluralisme des médias, la diversité religieuse, la non-discrimination, l'égalité femmes-hommes.

Les épreuves que traverse l'Europe aujourd'hui montrent que ces valeurs, ces droits et ces objectifs conservent toute leur pertinence, et ne peuvent être considérés comme des acquis immuables. Certains aspects fondamentaux du mode de vie européen sont menacés. La mondialisation crée des pressions importantes, pas seulement économiques, mais migratoires. Les évolutions technologiques très rapides menacent le travail de millions de personnes et leur vie privée. Les efforts à fournir pour protéger l'environnement créent des tensions sociales dramatiques. Toutes ces évolutions appellent des réponses politiques fortes, faute de quoi les forces anti-démocratiques s'imposeront.

L'Union fait la force… en théorie

L'intuition largement partagée par les Européens est que, face aux grands défis communs, l'union fait la force. D'où l'idée de renforcer la puissance collective européenne, de conforter la souveraineté européenne sur ces grands sujets. Encore faut-il s'entendre sur ces concepts. Aux oreilles allemandes, la puissance n'est jamais loin de la volonté hégémonique et de la violence. De même, le terme de « souveraineté » prête à confusion. Au sens historique et juridique, la souveraineté désigne le droit d'un État, d'un peuple à décider pour lui-même dans un territoire, et la Constitution française précise que la souveraineté est une et indivisible. Ce qui fait dire aux eurosceptiques qu'on ne peut partager la souveraineté, et que la déléguer est suspect.

Or, à quoi bon être souverain dans les textes si l'on n'a pas la capacité d'agir ? Sans doute serait-il utile ici d'établir une distinction entre souveraineté/liberté négative – qui consisterait en l'absence de contrainte – et souveraineté/liberté positive – qui signifierait capacité d'agir sur le monde. Les débats autour du Brexit au Royaume-Uni mettent en scène cette opposition entre une vision juridique et abstraite de la souveraineté (« Peu importe les dégâts économiques, l'essentiel est que Westminster ne prenne plus ses ordres de Bruxelles ») et une approche plus pragmatique et réaliste (« Si nous voulons préserver nos intérêts et notre influence dans le monde, il faut garder des liens avec l'UE »). Et l'on s'aperçoit que le *take back control* est une notion très relative.

La souveraineté européenne proposée par Emmanuel Macron, notamment à la Sorbonne en septembre 2017, est politique et pratique plutôt que juridique : « L'Europe que nous connaissons est trop faible, trop lente, trop inefficace, mais l'Europe seule peut nous donner une capacité d'action dans le monde, face aux grands défis contemporains ». Le discours évoque en particulier six « clés de la souveraineté comme autant de défis à relever ensemble » : sécurité, frontières, politique étrangère (notamment relation à l'Afrique), transition écologique, transformation numérique, puissance économique. Il est assorti de propositions concrètes, comme la taxation des plateformes numériques, une taxe carbone aux frontières ou encore une force d'intervention militaire.

Cet appel à un renforcement des capacités d'action de l'UE dans quelques grands domaines n'est évidemment pas le premier. Beaucoup de manifestes, d'appels, de papiers de réflexion ont tenté de définir, ces dernières années, ce que devraient être les grandes priorités d'une Europe souveraine.

Deux concepts viennent régulièrement justifier le besoin d'action européenne. Premièrement, celui de « valeur ajoutée européenne ». L'Union européenne ne doit agir que si les bénéfices attendus sont supérieurs à ceux de l'action non-coordonnée des États membres. La plupart des études

s'appuyant sur ce concept concluent qu'il faut dépenser moins pour l'agriculture et les régions les plus développées, et davantage pour la défense, la protection des frontières ou encore la recherche. Deuxièmement, on parle aussi de « biens publics européens », c'est-à-dire des biens dont les Européens ont tous besoin, dont personne ne peut être exclu et que, par conséquent, l'Europe est la mieux placée pour apporter. Le groupe d'experts allemands réunis en 2013, sous la bannière du Glienicker Gruppe, proposait ainsi de construire une « Union politique de l'euro », articulée autour de quelques biens publics : outre la monnaie, la protection des frontières, la gestion des demandeurs d'asile, la protection de l'environnement et le marché intérieur.

On notera d'ailleurs un large soutien de principe des opinions publiques à ce que l'Europe agisse sur ces grands sujets. D'après la dernière enquête Eurobaromètre de novembre 2018, entre 60 et 80% des citoyens de l'UE soutiennent la liberté de circulation des personnes, la politique de sécurité et de défense, la politique commerciale, une politique énergétique commune, une politique d'immigration commune et la monnaie unique.

Divergences : faire la part des choses

Devant un tel consensus, pourquoi cette vision est-elle si difficile à mettre en œuvre ? Comme toujours le diable est dans les détails. À la surface du consensus affleurent très vite les divergences, les malentendus et la méfiance entre États membres. Cependant, il importe de faire la part des choses entre différences irréconciliables et conflits d'intérêt, objectifs et moyens. On distinguera ainsi quatre types de divergences principaux.

Premièrement, certains gouvernements remettent aujourd'hui au cause les valeurs fondamentales de l'UE, comme c'est le cas en Hongrie, en Pologne et en Roumanie. Or, l'UE a des moyens de pression et une méthode, sinon pour renverser totalement ces tendances, du moins pour les contenir. Frapper au porte-monnaie ou menacer d'exclusion est toujours très efficace, mais il faut aussi faire confiance à la justice et aux électeurs pour faire le travail.

Deuxièmement, des divergences stratégiques traversent les « vieux » États membres, notamment dans le domaine de la défense et de l'action extérieure. Il n'y a pas de vision et de culture stratégique commune, sinon celle, embryonnaire et minimale, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Certains souhaitent une défense européenne capable d'intervenir de manière autonome, d'autres non, ou uniquement en étroite concertation avec l'OTAN. La discrétion du SEAE, dix ans après sa création, montre que, sur beaucoup de sujets, la voix européenne est mal assurée. Cela résulte en beaucoup d'occasions manquées, mais n'obère pas la capacité des grands États à agir ou à se coordonner en petit groupe. En situation de crise, c'est Angela Merkel et

Emmanuel Macron qui négocient avec Recep Tayyip Erdogan et Vladimir Poutine, pas Federica Mogherini. Celle-ci doit se contenter d'un rôle d'appui et de coordination en coulisses, qu'il ne faudrait pas sous-estimer pour autant : le fait que les sanctions à l'égard de la Russie tiennent depuis 2014 est remarquable, d'autant plus lorsque l'on sait à quel point les sensibilités à l'égard du grand voisin oriental divergent.

Troisièmement, dans l'Union économique et monétaire et dans l'espace Schengen, les États membres s'accordent sur les objectifs, mais non sur les moyens. L'objectif de stabilité économique de la zone euro est partagé par tous, mais il existe des divergences sur la gouvernance économique, et une méfiance profonde entre les États membres du Nord et ceux du Sud : a-t-on besoin de plus de règles, ou bien faut-il de nouveaux instruments de solidarité ? Le bon sens voudrait qu'on ait les deux, mais les rapports de force et la méfiance rendent un compromis impossible pour l'heure. De même, les divisions Est-Ouest empêchent de mettre en place un véritable système efficace de gestion des flux migratoires. Le compromis nécessaire entre pays de première arrivée et ceux de l'*hinterland* se heurte aujourd'hui au refus des seconds de s'engager dans une solidarité, dont ils redoutent les conséquences.

Quatrièmement, les intérêts nationaux sont loin d'avoir disparu et l'emportent souvent sur les intérêts communs de long terme. En témoignent le veto des petits pays à fiscalité attractive à la mise en place d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS), ou encore le refus récent de l'Allemagne de mettre en place une taxe sur les plateformes numériques, par peur de représailles commerciales américaines. En matière d'industrie, chaque pays promeut ses champions dans les domaines innovants, alors qu'une approche européenne aurait finalement beaucoup de sens. Alors que la Chine va dépenser 20 milliards d'euros d'ici 2020 pour l'intelligence artificielle, les Européens commencent à peine à se coordonner. Ainsi nous dépendons des panneaux solaires et des batteries électriques chinois. Le tout est aggravé par les règles de concurrence des traités européens qui freinent, voire empêchent, les rapprochements tel Alstom-Siemens.

Il n'y a pas de fatalité à ce que ces quatre types de divergence soient irrémédiables et empêchent l'UE d'avancer. Cependant, par défaut, l'UE telle que nous la connaissons aujourd'hui accorde encore une place trop importante aux sujets « historiques ». La règlementation du marché intérieur reste le cœur de métier de la Commission et du Parlement. 60% du budget européen sont consacrés à l'agriculture et à la politique de cohésion. Il y a aujourd'hui encore plus de fonctionnaires à la DG AGRI qu'à la DG CONNECT, en charge des sujets numériques. Cet état de fait ne reflète pas la volonté autoproclamée de renforcer la souveraineté européenne dans des domaines comme la défense, l'énergie ou encore l'industrie numérique. Mais il crée de la confusion

et de la frustration, puisqu'il ramène toujours l'UE au marché.

Faute de mieux, avancer par petits pas ?

Comment, dans ces conditions, surmonter les divergences et progresser ? Le pari qui est fait depuis une dizaine d'années, c'est que les réunions plus fréquentes du Conseil européen permettent de débloquer les situations et d'avancer sur les grands sujets. Après tout, c'est le Conseil européen qui a su trouver des solutions d'urgence aux crises. Comme le montre Luuk Van Middelaar, le Conseil européen s'est affirmé, ces dix dernières années, comme la force politique majeure de la nouvelle UE. Cela relègue la Commission européenne dans un rôle de mise en œuvre.

Pourtant, il ne faut pas sous-estimer les progrès qui ont été faits pour se concentrer sur des sujets stratégiques et difficiles. Depuis 2009, le Conseil européen a un président permanent. En 2014, après les élections européennes et avant l'installation de la nouvelle Commission, le Conseil européen s'est mis d'accord sur cinq grandes priorités : emploi et compétitivité, protection des citoyens, changement climatique, sécurité et action extérieure. Au-delà de la gestion des crises, des avancées concrètes et importantes ont été réalisées ces dernières années :

- progression significative du budget européen de la recherche, qui devrait continuer dans les prochaines années, avec, en toile de fond, une réduction progressive des aides agricoles ;
- lancement de la Coopération structurée permanente structurée en matière de défense (PESCO) et du Fonds européen de défense, qui permet de mutualiser certains investissements ;
- renforcement très significatif des moyens alloués à la surveillance des frontières extérieures et aux accords avec les pays de transit ;
- lancement de l'Union bancaire et, plus récemment, accord de principe pour un budget d'investissement de la zone euro.

Pour être à la hauteur des enjeux et des ambitions auto-proclamées, il faudrait aller plus vite, plus loin. Mais il serait dangereux d'ignorer les préférences nationales et de passer en force. Le Conseil européen n'a pas de légitimité démocratique directe, comme le président français ou américain. À l'image du Conseil fédéral suisse, il ne peut décider que par consensus.

Une grande difficulté pour l'Europe sera donc, à l'avenir, de réconcilier l'ambition de parler d'une seule voix, d'agir comme une seule force, avec l'idéal démocratique. La diversité est constitutive de l'identité européenne, et on ne saurait l'ignorer au nom de l'impératif de puissance.

Fondation Jean Jaurès

Quelle ambition démocratique pour l'Europe ?

D'où vient le malaise démocratique européen ?

Historiquement, l'ambition européenne n'était pas en conflit avec la démocratie. L'Europe s'est construite en limitant la souveraineté nationale, mais dans des domaines techniques peu sensibles politiquement. Les spécialistes disent que l'intégration a bénéficié d'un « consensus permissif ». Pour reprendre la distinction conceptuelle, proposée par le politiste allemand Fritz Scharpf, la légitimité par les résultats (*output legitimacy*) comptait davantage que la légitimité par les urnes (*input legitimacy*). On acceptait donc tacitement une forme de déficit démocratique, ce qui fit écrire à Giandomenico Majone en 2005 : « Europe's democratic deficit is paradoxically, democratically justified ».

Or aujourd'hui, l'Union intervient dans des domaines de « haute politique » : la monnaie, l'immigration et les relations extérieures. Les tensions politiques de ces dix dernières années sont le reflet d'une situation qui ne satisfait personne. La nécessité d'agir collectivement, de rester unis face au monde, conduit à des consensus minimalistes qui ne donnent pas satisfaction aux tenants de l'Europe puissance. C'en est pourtant assez pour déclencher les critiques de ceux qui dénoncent les dictats de Bruxelles, dans des sphères traditionnellement réservées aux choix démocratiques nationaux. Le *permissive consensus* est devenu *constraining dissensus*.

Le politiste irlandais Peter Mair, dans son fameux essai posthume *Ruling The Void*, a identifié deux risques démocratiques majeurs. Premièrement, puisque la politique européenne se fait de manière consensuelle, comme dans une grande coalition, et qu'il n'y a pas de place pour une opposition, la colère des électeurs se retourne contre l'objet-même : l'Union européenne, ou l'euro. Deuxièmement, les contraintes imposées par l'Europe ont des conséquences politiques au niveau national. Elles nourrissent les déficits démocratiques nationaux. Il n'y a donc pas de solution simple à ce problème, mais mieux vaut bien l'avoir à l'esprit quand on défend l'UE.

L'impasse d'une démocratie parlementaire européenne

Construire une véritable démocratie parlementaire au niveau européen, à l'image de ce qu'on trouve dans les États membres, constitue la réponse classique des fédéralistes européens. Cela supposerait d'identifier plus clairement les domaines de compétence de l'UE et d'y faire adopter toutes les décisions par le vote à la majorité, y compris dans des domaines sensibles. C'était la vision proposée par Joschka Fischer dans son célèbre discours à la Humboldt Universität en mai 2000, à l'occasion des cinquante ans de la Déclaration Schuman. L'ancien ministre des Affaires

étrangères allemand proposait deux chambres : celle des citoyens, le Parlement européen, et celle des États, le Conseil des ministres.

Or, les Européens ne sont pas prêts pour ce saut fédéral, et il n'est pas certain qu'ils le soient un jour. Même la formule de Jacques Delors pour caractériser l'UE, une « fédération d'États-nations », ne laisse pas suffisamment entrevoir à quel point sa légitimité tient davantage des États membres et de leur démocratie nationale que des citoyens européens, représentés collectivement au Parlement européen. D'où la règle tacite de l'unanimité dans des domaines d'intérêts vitaux, tel qu'intronisée par la politique de la chaise vide du général De Gaulle en 1965-1966, et illustrée, plus près de nous, par la résistance irlandaise à l'idée d'harmoniser la fiscalité des sociétés. Quelle nation européenne accepterait de se plier à des décisions prises contre son gré et allant à l'encontre de ses intérêts fondamentaux ? Pour reprendre un vieux cliché en vogue chez les spécialistes de l'Europe, il n'y a pas de « *demos* européen » au sens que lui donnait Fritz Schparf : « a collectivity in which the identification of members with the group is sufficiently strong to override the divisive interests of subgroups in case of conflict ».

Dans ce cadre, les propositions récentes de Jean-Claude Juncker et Pierre Moscovici de passer au vote à la majorité qualifiée dans les domaines de l'action extérieure et de la fiscalité risquent de faire long feu, ou du moins de se limiter aux sujets peu sensibles, comme la coopération administrative. Mais ces solutions techniques ne peuvent pas être une réponse à des divergences politiques profondes. Comme le souligne Luuk Van Middelaar, la Hongrie et la Slovaquie ont certes perdu un vote sur la relocalisation des migrants en 2015, mais les forcer à les accueillir était impossible.

De manière générale, les appels à créer de nouvelles procédures et de nouvelles institutions, y compris le Traité de démocratisation relayé par Thomas Piketty, sont hors sujet aujourd'hui. Si l'on veut rester fidèle à l'esprit démocratique, les institutions ne peuvent être que l'aboutissement d'un lent processus de maturation, qui consisterait à partager des diagnostics et des projets, développer un langage commun et se familiariser avec le point de vue des autres. Les institutions sont le reflet du niveau de confiance mutuelle entre les membres d'un même ensemble.

L'intégration différenciée comme solution ?

On peut penser que la solution au dilemme entre efficacité et démocratie est d'avancer par petits groupes, sans forcer les États les plus réticents. La France soutient depuis longtemps l'idée d'une intégration à plusieurs vitesses, avec, au cœur de l'UE, une union plus politique, qui aurait ses propres institutions. Emmanuel Macron déclarait en Sorbonne : « nous allons vers ces

différenciations, vers cette avant-garde, ce cœur de l'Europe dont je parlais tout à l'heure. Sur tous nos grands défis, nous devons avancer en accélérant le rythme et en élevant nos ambitions. Aucun État ne doit être exclu de cette dynamique, mais aucun pays ne doit pouvoir bloquer ceux qui veulent avancer plus vite ou plus loin ».

Cette perspective, séduisante dans son pragmatisme, s'est révélée décevante à l'épreuve des faits. En effet, la flexibilité a souvent été vécue sur un mode négatif, pour sauver un traité, comme par exemple les « opt-outs » accordés au Royaume-Uni et au Danemark dans le Traité de Maastricht, ou encore le Traité sur la stabilité, la gouvernance et la coordination dans l'Union économique et monétaire, signé à 25 en 2011, pour contourner le chantage au veto britannique. On voit bien que l'exemption ou la voie intergouvernementale est considérée dans ces cas comme un pis-aller. Par souci de cohérence, les dix pays ayant rejoint l'UE en 2004 et 2007 n'ont pas eu le luxe de choisir.

Par ailleurs, lancer de nouvelles coopérations à quelques-uns, même plus limitées, ne résout pas le problème des divergences. Le projet de coopération renforcée sur la taxe sur les transactions financières, en discussion depuis 2011, n'a pas abouti faute d'accord sur les modalités et l'assiette de cette taxe. L'Allemagne et la France ne parviennent pas non plus à mettre en œuvre la convergence de leur fiscalité sur les sociétés, malgré des engagements de longue date.

Enfin, l'idée d'une avant-garde dotée d'institutions séparées suscite de grandes susceptibilités. La Pologne bataille par exemple depuis plusieurs années en coulisses pour éviter que la zone euro ne se dote d'institutions propres. Tout mouvement dans cette direction aurait pour conséquence de jeter le doute sur la substance de l'Union à 27. Il amplifierait également la complexité institutionnelle, elle-même source de déficit démocratique.

Par conséquent, l'intégration à plusieurs vitesses peut être un choix pragmatique et temporaire, mais elle ne règle pas la question démocratique et menace systématiquement de bousculer les fragiles équilibres de l'Union à 27.

Pour une union politique décentralisée

En attendant le grand soir d'un saut fédéral qui n'arrivera peut-être jamais, il faut donc apprendre à vivre, apprécier et utiliser l'Union européenne telle qu'elle existe aujourd'hui. Cela ne veut pas dire qu'il faut accepter avec résignation les limites de l'UE telles que nous les connaissons aujourd'hui. Des innovations sont possibles dans le cadre des institutions actuelles afin de densifier la vie démocratique de l'UE. Il faut par ailleurs miser sur une sphère publique européenne en plein développement.

Renforcer les liens entre parlements nationaux et européen et Conseil européen

Une priorité devrait être de permettre au Parlement européen et aux parlements nationaux de mieux contrôler le pouvoir grandissant du Conseil européen. Malgré la visibilité médiatique des sommets, les décisions entre chefs d'État et de gouvernement se prennent trop souvent derrière des portes closes, selon une logique de rapport de force. Il devrait y avoir systématiquement une phase de débat avec les assemblées parlementaires.

C'est de plus en plus le cas au niveau national. En 2013, une étude de l'Institut Jacques-Delors montrait que dix-sept parlements nationaux avaient des règles qui instaurent un contrôle sur leur gouvernement en tant que membre du Conseil européen. De plus en plus de parlements imposent un débat en amont avec leurs Premiers ministres, en session plénière. C'est donc important pour la visibilité de l'Europe dans les États membres, et pour savoir jusqu'où le gouvernement peut faire un compromis.

Le risque est bien sûr de déboucher sur une addition de 27 vetos ou lignes rouges, qui rendent la tâche du Conseil européen impossible. Ainsi, il est également souhaitable que les parlements s'expriment au nom de l'intérêt collectif, et pas seulement des intérêts nationaux. Cela supposerait de réunir plus souvent parlementaires nationaux et européens pour débattre des grands sujets à l'ordre du jour du Conseil européen, comme par exemple la gouvernance de l'euro et la politique de migration. Il n'existe aujourd'hui que deux conférences interparlementaires formelles, sur des questions d'affaires étrangères, économiques et monétaires, et l'on peut regretter qu'elles ne se réunissent pas assez souvent pour peser dans les débats.

Une autre voie possible consisterait à renforcer les liens entre le Parlement européen et le Conseil européen. Aujourd'hui, ils se limitent à l'intervention du président du Parlement en ouverture des réunions du Conseil, et au compte-rendu du président du Conseil devant le Parlement après chaque sommet. Il faudrait inverser cet ordre des choses et organiser un débat et un vote en amont des réunions du Conseil, sur le projet de conclusions. Le résultat de ce vote ne s'imposerait pas au Conseil européen, mais la voix du Parlement serait visible et entendue. On pourrait également proposer au président du Parlement de participer à la totalité des débats du Conseil.

Ces innovations parlementaires sont souhaitables, mais elles ne suffiront pas à résoudre le malaise démocratique européen. Dans la plupart des États membres, les citoyens ont perdu confiance dans les institutions, y compris les parlements. Le taux de participation aux élections européennes stagne à moins de 45% et il est peu probable que les campagnes d'incitation au vote lancées par la Commission européenne produise des résultats probants.

Accélérer le développement d'une sphère publique européenne

Les débats en cours autour du grand débat national le montrent, la démocratie ne se résume pas aux élections et aux institutions. Elle passe aussi par une société civile mobilisée, qui se saisit directement de sujets et qui a la capacité de se prononcer sur des sujets complexes. C'est donc la responsabilité de tous : médias, citoyens, collectivités locales, etc.

Il est permis d'être optimiste et ambitieux pour l'Europe dans ce domaine. L'idée d'une arène publique commune a fait des progrès importants ces vingt dernières années. Des manifestations contre la guerre en Irak en 2003 aux mouvements de rejet du glyphosate ou des mécanismes d'arbitrage privé dans les traités commerciaux, on voit qu'une conscience collective s'est manifestée à plusieurs reprises. Les crises de la dernière décennie ont conduit les Européens à parler plus souvent d'Europe et à prendre un peu plus conscience de leur destin commun. On constate même que les partis d'extrême droite, traditionnellement anti-européens et ne cherchant pas à bâtir des alliances au-delà des frontières nationales, ont changé de discours : ils défendent aujourd'hui une conception identitaire de l'Europe, sans remettre systématiquement en cause les institutions de l'UE.

Des innovations démocratiques peuvent accompagner ce mouvement. Premièrement, l'initiative citoyenne européenne pourrait être améliorée. Aujourd'hui, un million de signatures peut imposer à la Commission européenne de se saisir d'un sujet. Or, sur une cinquantaine d'initiatives lancées depuis 2012, seules quatre ont recueilli le nombre de signatures requises, et une seule a effectivement abouti, « Right2Water », qui propose de préserver l'eau potable de la concurrence. Outre les obstacles techniques, que la Commission a proposé de résoudre, il faut surtout imaginer des moments de débats au Parlement européen, sur les initiatives lancées, ou encore la possibilité de renvoyer vers les parlements nationaux les initiatives citoyennes européennes, si elles ne relèvent pas de la compétence européenne.

Enfin, l'organisation régulières de panels, ou d'assemblées citoyennes européennes, pour débattre de manière structurée et approfondie d'un sujet est une innovation souhaitable au niveau européen tout autant qu'au niveau local et national. Il faudrait pour cela réunir des groupes de citoyens tirés au sort et représentatifs de la diversité européenne, leur donner les moyens de se réunir plusieurs fois pendant quelques mois pour délibérer sur un sujet précis et s'assurer que les conclusions nourrissent un projet législatif ou les délibérations du Parlement européen. Effectuer cet exercice en amont des négociations du cadre financier pluriannuel, ou encore des règlements et directives régulant les activités numériques, serait intéressant.

Conclusion

Avoir de l'ambition pour l'Europe aujourd'hui exige une certaine discipline. Les Européens n'ont pas d'autre choix que de faire front commun face aux menaces et aux transformations auxquelles ils sont confrontés. Faute de volonté politique, le risque est que l'Union européenne ressemble de plus en plus à l'Organisation des Nations unies, estimée et importante, mais impuissante.

Dans le même temps, il n'est plus possible de voir paresseusement en l'Europe la solution à tous les problèmes, et de faire abstraction de l'étau démocratique qu'elle provoque. Les forces progressistes ne peuvent ne contenter de slogans éculés sur la « nécessaire harmonisation fiscale et sociale », ou sur les avant-gardes et les nouvelles institutions qui résolvent tout. La réalité est celle d'une double défiance : entre les nations et Bruxelles d'une part, et entre les peuples européens eux-mêmes d'autre part.

La véritable ambition est avant tout de renforcer la détermination à prendre les décisions ensemble, ou de manière la plus concertée possible, dans les domaines où une forme de souveraineté collective a le plus de sens. Tout ceci est compatible avec une plus grande vitalité démocratique, en impliquant les citoyens et parlements nationaux à toutes les étapes du processus de décision. Rien ne sert de taire les désaccords, ou de rejeter une partie des forces politiques en dehors de l'arène publique sous prétexte qu'elles sont « anti-européennes ». La grande force de l'UE est de mettre tout le monde autour de la table et d'imposer une décision collective, autant que possible.

C'est donc à une prise de conscience de notre destin commun, à plus d'empathie et de confiance mutuelle entre les peuples européens qu'il faut travailler. Les élites politiques, culturelles, intellectuelles ont un rôle important à jouer pour développer un récit européen, le sens d'une histoire commune. Enfin, il importe de garder en tête que tout ne dépend pas entièrement de nous. Les événements du monde joueront un rôle important et forceront les Européens à être plus ambitieux, malgré eux.