

## **La conférence sur l'avenir de l'Europe : un espoir pour la démocratie européenne ?**

**Article by Edouard Gaudot**

March 16, 2021

Au cours des 15 dernières années, le moteur du développement constitutionnel de l'Union européenne s'est arrêté. Mais aujourd'hui, la discussion autour de la réforme du pacte de stabilité et de croissance, les conséquences du Brexit et l'ouverture de la conférence sur l'avenir de l'Europe pourraient le faire redémarrer. Jusqu'à présent, la conférence a connu des débuts en demi-teinte. Malgré les espoirs et l'effervescence qui l'entourent, elle risque d'être une nouvelle occasion manquée, à moins qu'elle ne tienne sa promesse, et prenne en compte les voix des citoyens. Mais s'il est utilisé à bon escient, cet exercice a le potentiel de renforcer la responsabilité et la représentation au cœur de l'ordre constitutionnel de l'UE. Car le chemin vers la démocratie européenne est long et sinueux.

Avec les premiers rayons du soleil printanier, le Conseil européen a enfin rendu ses conclusions sur la tant attendue conférence sur l'avenir de l'Europe, retardée en raison de la pandémie. Annoncée fin 2019, cette proposition conjointe de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement vise à réfléchir à l'avenir de l'UE à moyen et long terme, à travers un processus ambitieux et inclusif impliquant également les citoyens européens. Malheureusement, à la lecture des cinq pages présentant les principes, les objectifs et la gouvernance qui structureront le prochain temps fort démocratique de l'UE, il est difficile de ne pas éprouver un sentiment d'incrédulité et de déprime.

La première chose qui en ressort, c'est le récit appauvri et fatigué de l'UE comme un projet de "paix et de prospérité". Même les éléments habituels et répétitifs qui fondent des valeurs européennes, allant de la liberté à la solidarité, sont édulcorés. Les défis fondamentaux pour la démocratie, que ce soit au niveau national ou européen, sont à peine évoqués. Le nouveau terme à la mode, déjà irritant, de "résilience", ne parvient pas à masquer l'impression de déjà-vu qui se dégage de ces pages. "Économie équitable, durable, innovante et compétitive" – on croirait entendre un vieux discours de José Manuel Barroso.

Il serait euphémistique de dire que le document a été accueilli par les politiciens européens avec scepticisme et déception. Assimiler la "démocratie" et la "démocratisation" tant attendues à la nature et à la profondeur de nos liens économiques n'augure rien de bon pour l'avenir de la conférence. Il est difficile de ne pas comparer cela à l'esprit et à la gravité de la déclaration de Laeken de 2001, qui a débouché en son temps sur la Convention sur l'avenir de l'Europe.

### **Jouer la sécurité**

Peut-être que l'infortunée Constitution européenne, signée à Rome avec un enthousiasme débordant en 2004 pour être ensuite rejetée par les électeurs français et néerlandais un an plus tard, après deux campagnes de référendum

passionnées et éprouvantes, a appris aux dirigeants européens à faire profil bas. Ou peut-être était-ce le poids de l'emprunte incontournable du président français Emmanuel Macron, dont le style flamboyant rappelle constamment à ses partenaires européens à quel point les "rois républicains" français s'identifient encore à Napoléon.

À un niveau plus élémentaire, l'effectivité des mesures de confinement aurait pu détourner tout le monde de projets trop ambitieux. Ou peut-être n'était-ce tout simplement pas une si bonne idée que de confier aux institutions européennes, et en particulier à la Commission, un exercice pour lequel elles n'ont que peu d'appétence ou de compétences.

Quelles qu'en soient les raisons, dans sa forme actuelle, la conférence telle qu'elle est prévue manque à la fois d'élan et d'esprit. Le décalage entre le résultat et la noble intention de faire repartir le projet européen exposée dans les discours audacieux de Macron à Athènes, Aix-la-Chapelle et La Sorbonne est flagrant. Bien que la liste des défis contemporains, allant des transitions verte et numérique, de la lutte contre les inégalités et à la stimulation de la compétitivité industrielle, coche toutes les cases, elle ne parvient pas à donner un sens à l'exercice.

Le taux de participation en hausse aux élections européennes de 2019 a laissé penser à un regain d'intérêt de la part des citoyens pour l'UE et ses enjeux. Bien sûr, les raisons de cette poussée sont multiples. Les méchants intérieurs et extérieurs à l'Europe, de Varsovie et Washington à Budapest et Moscou, ont certainement joué leur rôle. Pourtant, les appels incessants à plus de participation et de démocratie se sont rarement traduits par un afflux de citoyens dans les rues de Bruxelles, ou dans les capitales des Etats membres, pour exiger la prise en compte des voix des citoyens dans la construction européenne. Comme l'a démontré le semi-échec du "Grand Débat National" français à la suite de la crise des Gilets Jaunes, il reste à voir si les citoyens européens réagiront et s'engageront dans un processus dirigé par les institutions.

*Les appels incessants à plus de participation et de démocratie se sont rarement traduits par un afflux de citoyens dans les rues de Bruxelles.*

## **Relancer le développement constitutionnel de l'Europe**

Malgré tous ses défauts, la conférence est néanmoins une excellente nouvelle pour l'Europe et la démocratie, pour deux raisons étroitement liées. Premièrement, bien que la conférence ne s'engage pas à modifier les traités, elle va relancer le développement constitutionnel de l'Europe, lui-même bloqué depuis 15 ans après les épisodes désastreux consécutifs de la Constitution et du traité de Lisbonne. Historiquement, depuis l'Acte unique européen de 1986, la Communauté européenne puis l'Union Européenne ont connu un cycle de révision des traités d'environ cinq ans.

Maastricht, Amsterdam, Nice, Rome, Lisbonne ; cette carte européenne des sommets raconte l'histoire d'un processus constitutionnel progressif. Actif et moteur de sa propre construction, l'ordre institutionnel européen grandit et se développe pour se compléter, se corriger et se consolider.

Évidemment, les événements ont tendance à s'immiscer dans les conclusions établies dans les traités et à les remettre en cause. L'année 2008 a inauguré une décennie de crises cumulées, allant du terrorisme aux catastrophes naturelles, qui ont bouleversé le modus operandi de la Commission et contraint le Conseil européen à occuper le devant de la scène politique européenne. Pour reprendre la célèbre formule de Luuk van Middelaar, la "politique

des règlements” – l’approche technocratique classique consistant à prendre des décisions en tissant patiemment des liens entre les intérêts socio-économiques dans le cadre de négociations entre les parties prenantes et les États membres – n’est pas bonne en cas d’urgence. La rédaction et l’établissement de règles communes prennent du temps ; les crises frontalières internationales et les urgences humanitaires n’attendent pas. D’où l’avènement de la “politique événementielle”, où l’improvisation et les solutions ad hoc deviennent la nouvelle norme.

Au cours de cette période, les nombreuses limites et faiblesses des traités, et des politiques qui en découlent, sont devenues évidentes – du fiasco du système de l’asile de Dublin aux insuffisances du pacte de stabilité et de croissance et aux rigidités de la politique étrangère commune. Plus récemment, l’histoire s’est à nouveau ajoutée, avec la crise sanitaire du Covid-19 et avec elle la pire récession de l’après-guerre, remettant en question jusqu’à l’avenir du budget de l’UE et l’architecture de l’ordre monétaire européen.

## **L’occasion d’une percée démocratique**

Après une décennie d’improvisation, l’UE a grand besoin d’un remaniement constitutionnel. Cependant, dans une atmosphère d’aversion pour toute modification du traité, le seul changement entrepris jusqu’à présent a été une révision limitée du mécanisme européen de stabilité. Au lieu de cela, les nouveaux développements ont surtout eu lieu en dehors de la méthode communautaire et de l’ordre constitutionnel de l’UE : du Mécanisme européen de stabilité en 2012 au pacte faustien de refuge et de retour conclu avec le président turc Erdoğan en 2016. De cette manière, le Conseil Européen a conçu une sorte d’univers juridique parallèle, en contournant le Parlement Européen et en subordonnant la Commission, ce qui équivaut à un coup d’État.

C’est pourquoi la conférence est importante. Elle est une précieuse étincelle qui pourrait relancer le moteur du processus constitutionnel européen. Même avec son élan limité et sa gouvernance byzantine, la conférence pourrait offrir les conditions nécessaires pour aborder collectivement les questions soulevées au cours de la dernière décennie. Ici, l’accent ne devrait pas être mis sur la conception d’une organisation institutionnelle entièrement renouvelée. Ces discussions sophistiquées ne présentent un intérêt que pour les spécialistes et les militants. En outre, il serait insensé de s’attendre à une réédition réussie de la convention qui nous a donné le défunt traité constitutionnel.

*Nous devrions choisir soigneusement nos combats institutionnels et nous concentrer sur deux précieuses pierres angulaires de tout ordre démocratique : la responsabilité et la représentation.*

Au lieu d’imiter ce moment fédéraliste et d’essayer de redessiner l’UE selon le vieux plan Spinelli, nous devrions choisir soigneusement nos combats institutionnels et nous concentrer sur deux précieuses pierres angulaires de tout ordre démocratique : la responsabilité et la représentation.

En pratique, cela signifie : premièrement, s’efforcer de trouver un moyen de rendre le Conseil Européen responsable au niveau européen – et pas seulement devant les parlements nationaux respectifs, qui s’acquittent de cette responsabilité de manière très inégale, et bien trop ancrée dans la perspective nationale.

Deuxièmement, établir une voie viable pour qu’une partie du prochain Parlement Européen soit élue par l’ensemble des citoyens européens en tant que circonscription électorale unique – à savoir, par le biais de listes transnationales.

Il y a une deuxième raison pour laquelle la conférence doit être prise au sérieux. Avec son ambition d’impliquer directement les citoyens à tous les niveaux de gouvernance, elle pourrait potentiellement ouvrir la voie à une sphère

publique commune de dimension continentale. La langue, la plateforme, le réseau social, la modération et le filtrage : en fait, les détails techniques de la manière et de l'endroit où les citoyens européens seront invités à prendre la parole et à exprimer leurs souhaits, leurs aspirations et leurs suggestions pour l'Union, auront de l'importance. Mais comme les effets spéciaux dans un film, leur rôle est de servir l'histoire et les cascades spectaculaires ne peuvent pas compenser une mauvaise intrigue.

## **Les citoyens de l'Europe doivent avoir leur mot à dire**

En résumé, la conférence offre une nouvelle occasion d'entrer en contact avec le maillon manquant du projet européen : les Européens. Pendant des décennies, l'UE s'est construite sur le consentement de ses États-membres. Pendant des décennies, chaque étape de la construction européenne a été franchie au nom des citoyens. Mais pour diverses raisons, les rares moments durant lesquels ces citoyens ont pris la parole se sont révélés conflictuels et décevants. Car la démocratie, qu'elle soit locale, nationale ou continentale, ne se résume pas à des institutions et à des élections. C'est un processus culturel et sociologique... Elle exige un sens commun de la communauté et de l'interdépendance. Elle nécessite que les gens reconnaissent ce qui les relie : des menaces communes, des aspirations communes, des croyances communes, parfois une langue commune. Une sphère publique partagée dans laquelle ces liens prennent vie est nécessaire. Malgré les échecs de l'UE et de ses États membres, et parfois grâce à eux, les crises cumulées de ce début de XXIe siècle ont renforcé le sentiment d'un destin commun, dont le point culminant a peut-être été la pandémie. Ce sentiment doit être entretenu et alimenté.

*Que la conférence débouche ou non sur de nouveaux arrangements institutionnels est important, mais le processus qu'elle est susceptible d'encourager l'est bien plus encore.*

Les organisateurs ont promis que la conférence serait un "exercice ascendant axé sur les citoyens". Cette promesse doit être prise au pied de la lettre et l'exercice doit être mené en conséquence. Une attention particulière doit alors être accordée aux Européens qui sont l'essence-même du tissu social : enseignants, travailleurs sociaux, journalistes, ou dirigeants communautaires, syndicalistes, acteurs de l'économie sociale et environnementale et propriétaires de petites entreprises. C'est leur participation et leur engagement qui feront toute la différence pour donner vie à une perspective politique commune. Ce sont eux dont il faut gagner le cœur et l'esprit, car leur expérience est ancrée dans la réalité – et non dans la bulle bruxelloise, ou dans le monde politique. Les forces politiques progressistes, indépendamment de ce qu'elles pensent des défauts évidents de la conférence, indépendamment de leurs critiques légitimes de l'ordre institutionnel européen, doivent tirer le meilleur parti de ce moment.

L'enjeu est la chair et le sang de la démocratie : la volonté des Européens de relever ensemble les défis de notre temps. Que la conférence débouche ou non sur de nouveaux arrangements institutionnels est important, mais le processus qu'elle est susceptible d'encourager l'est bien plus encore. Une génération de néo-fédéralistes pourrait émerger de cette expérience partagée : une génération moins préoccupée par l'état des institutions européennes et plus concentrée sur la réalité de la démocratie européenne. La "vraie Europe"



An historian and political scientist, Edouard was first a history professor in Sydney, then Grenoble before working at the College of Europe in Warsaw. He was later political advisor to the Greens-EFA group in the European Parliament for 9 years. He published "*Dessine-moi un avenir*" (Actes Sud 2020), as well as *Pour la Planète* (Daloz, 2009), *L'Europe c'est nous* (Les Petits Matins, 2014).

Published March 16, 2021

Article in French

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/la-conference-sur-lavenir-de-leurope-un-espoir-pour-la-democratie-europeenne/>

*The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space. Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.*