

Refaire de la construction européenne une épopée

Propositions pour l'Europe en vue des élections au Parlement européen

Pierre Calame ; Patrick Lusson

Février 2014

Après la guerre la construction européenne a été une véritable épopée permettant une paix durable sur notre continent après des siècles de conflits armés et en particulier deux guerres mondiales dévastatrices.

Mais aujourd'hui la magie n'opère plus, c'est le moins que l'on puisse dire...

I. Le droit d'inventaire

1. L'unification du marché, qui a servi après l'échec de la communauté européenne de défense à unifier l'Europe, se retourne maintenant contre l'Europe : c'est devenu le marche pied de la mondialisation libérale et, en l'absence de pouvoir politique fort, le maillon faible de la mondialisation.

2. En restant organisée à partir de cet objectif unique, l'Union Européenne a progressivement perdu sa légitimité aux yeux des citoyens : avec l'unification de toutes les normes européennes, l'UE ne satisfait plus au principe de moindre contrainte (pour être légitime une gouvernance doit montrer qu'elle poursuit l'objectif de bien public en limitant les contraintes imposées aux acteurs au strict minimum nécessaire) ; l'impact promis de l'unification du marché sur la croissance ne se vérifie plus et de ce fait les procédures ne paraissent plus adaptées aux défis à relever ; et les citoyens ont le sentiment que la construction de l'Union européenne se poursuit au profit des banques et des grandes entreprises.

3. L'affirmation que l'Union Européenne fera la course en-tête dans l'économie de la connaissance méconnaît la montée en puissance de l'éducation supérieure et de la recherche développement dans les grands pays émergents.

4. La stratégie énergétique pour 2020 est un pas significatif en avant mais laisse de côté la question essentielle de la consommation « d'énergie grise » (celle qui est incluse dans la production des biens et services), qui représente le tiers de la consommation totale d'énergie ; en outre, faute de cohésion politique, cet effort novateur de l'Union Européenne n'a pas eu d'effet d'entraînement sur le reste du monde.

5. La place de l'économie dans la construction européenne est disproportionnée : l'Union Européenne a les caractéristiques d'un Etat unitaire pour l'unification du marché et d'un non Etat pour tout le reste.

6. Au traité de Lisbonne, ont été ajoutés à l'unification économique divers objectifs pour l'Union Européenne mais ils sont disparates et n'ont pas de valeur structurante.

7. Les outils économiques actuels, faute de comprendre qu'on ne peut utiliser une même monnaie pour encourager le développement du travail et pour épargner la consommation d'énergie fossile et de ressources naturelles font qu'aujourd'hui l'Union Européenne est dans l'impossibilité de combiner relance de l'emploi, équilibre des échanges avec l'extérieur, équilibre interne des échanges et protection de la planète.

8. Toutes ces faiblesses sont d'autant plus regrettables qu'à bien des égards l'Union Européenne est

un phare pour éclairer l'avenir d'ensemble de la planète : la recherche d'une conciliation entre efficacité économique, cohésion sociale, protection de l'environnement, le dépassement des souverainetés nationales de façon pacifique, l'habitude de concilier unité et diversité, autant d'efforts de l'Europe qui répondent aux besoins du monde contemporain.

9. Dans le contexte politique actuel, où l'Euroscepticisme domine on ne peut accroître les pouvoirs du niveau européen, nécessaires pour construire une Europe cohérente et qui pèse dans les affaires du monde, sans relâcher en contrepartie un certain nombre de contraintes résultant de l'unification du marché.

10. L'Union Européenne ne redeviendra légitime aux yeux des citoyens que si elle est en mesure de combler le déficit de « démocratie substantielle » en inventant de nouvelles formes d'élaboration collectives des politiques.

Au-delà de ce droit d'inventaire nous avons un devoir d'inventer une autre Europe, qui ne jetant pas le bébé avec l'eau du bain, permettra de lui redonner du sens et une légitimité mobilisatrice pour tous les citoyens européens, refaisant à nouveau épopée...

II- Le devoir d'inventer

A. Construire les raisons d'être de l'Europe

1. Une seconde étape de construction européenne ne peut s'ouvrir qu'en s'organisant autour de valeurs communes et d'objectifs communs. Un socle commun fiscal et social semble un objectif à la fois mobilisateur pour les citoyens, et indispensable pour la cohésion économique et sociale de notre Europe, que les institutions devraient mettre à leur programme pour la législature qui va s'ouvrir après le 25 mai.

2. La Charte constitutive de l'Union Européenne intégrera dans son préambule le principe de responsabilité et une Charte des responsabilités européennes lui sera annexée.

3. Tous les 25 ans, une assemblée instituante issue d'un débat citoyen et constituée d'une double représentation, géographique à partir de chaque région européenne et socio-professionnelle actualisera les « objectifs de l'Europe ». Ces assemblées instituantes ne seront pas « une nouvelle institution européenne » dupliquant ou concurrençant les institutions existantes et n'auront pas de pouvoir institutionnel ; elles seront par contre le moyen d'expression d'un « peuple européen », conscient de sa communauté de destin et capable d'exprimer les fondements du « vivre ensemble ». Les objectifs de l'Europe seront la déclinaison et l'actualisation, à chaque époque, des trois objectifs constants de la gouvernance :

- les conditions d'une paix durable à l'intérieur et dans les relations avec les autres régions du monde ;
- la cohésion sociale ;
- la recherche du bien-être de tous dans le respect des limites naturelles de la planète.

L'ensemble pourra se résumer comme « la contribution de l'Union Européenne à la transition du monde vers des sociétés durables ».

B. Une nouvelle gouvernance européenne

1. Une nouvelle convention européenne

Orientée vers les modes de faire plutôt que vers une nouvelle réforme des institutions, elle ne se bornera pas à des modifications de détail mais devra passer en revue de façon approfondie l'ensemble de la gouvernance européenne à la lumière des cinq principes généraux de gouvernance : légitimité ; démocratie et citoyenneté ; pertinence des dispositifs au regard des objectifs poursuivis ; partenariat entre les acteurs et co-construction du bien public ; articulation des échelles de gouvernance. En conséquence :

2. Une gouvernance européenne à multi-niveaux, fondée sur le principe de subsidiarité active

2.1. Le principe de subsidiarité active doit s'appliquer au marché. Les Etats, voire les régions devront avoir la possibilité de fixer des règles, par exemple de sécurité alimentaire ou de gestion des services publics, régissant les produits et services qui ne sont pas vendus au-delà des frontières correspondantes et n'ont pas d'impact sur l'environnement au-delà de ces frontières. Dans la négociation du TTIP, veiller à énoncer ce principe qui est aussi celui qui régit le marché américain.

2.2. Les juridictions applicables à un secteur économique doivent correspondre à l'échelle de son action. A acteur national, juridiction nationale, à acteur européen ou international, juridiction européenne (ce qui implique -voir infra- l'extension de la Cour européenne des droits de l'homme à la question des responsabilités).

2.3. Les principes de gouvernance à multi-niveaux et de subsidiarité active doivent être promus aussi à l'intérieur des Etats membres. Ces principes étant ceux qui visent à permettre le maximum d'unité et le maximum de diversité, l'Union Européenne devrait recommander chaudement (sans l'imposer) leur application aux Etats membres, donnant naissance à une Europe plus décentralisée et plus propice aux initiatives citoyennes.

2.4. Le principe de subsidiarité active s'applique aussi à la monnaie. L'Euro est un acquis important de l'Union et l'un de ses moyens de jouer un rôle dans le monde. Par contre, en s'imposant comme seule monnaie il fait peser de façon exclusive sur les économies moins compétitives la charge de recréer des conditions d'un équilibre de leurs échanges commerciaux avec les autres Etats membres et il ne permet pas non plus de rechercher un ajustement fin des « bras ballants » et des « besoins non satisfaits ». Le maintien de l'Euro et l'extension de la zone euro peuvent aller de pair avec la possibilité pour les Etats et les régions de développer, pour leurs échanges internes, des monnaies nationales ou régionales satisfaisant à des principes communs consacrés au niveau européen par l'expérience et régulièrement révisés.

2.5. Pour l'ensemble des politiques publiques européennes il faut passer de la coordination ouverte à la subsidiarité active. L'Union Européenne a développé, à côté du marché intérieur pour lequel la Commission a une compétence exclusive, des méthodes de coordination ouverte qui constituent un riche apprentissage et les premières étapes du principe de subsidiarité active. Dans la perspective de l'homogénéisation, aujourd'hui nécessaire, du niveau d'intégration européenne pour la gestion du marché intérieur et pour les autres politiques, les principes directeurs issus de l'expérience collective, devront acquérir force de loi.

2.6. Le principe de subsidiarité active doit s'appliquer aussi aux échanges commerciaux internationaux de l'Union Européenne. S'il n'est pas possible, du moins à court terme, d'imposer que les modes de production des produits importés en Europe satisfassent aux mêmes normes sociales et environnementales qu'au sein de l'Union Européenne, cet objectif devra être clairement affiché pour le moyen terme et l'énoncé de principes directeurs vérifiables s'appliquant aux pratiques de

production et prenant en compte la spécificité des différents pays devront avoir une valeur impérative et contrôlable pour les produits importés dans l'Union Européenne.

3. Une gouvernance responsable

3.1. La Commission Européenne doit être collégiale et politiquement responsable. Le président de la Commission Européenne doit être élu par le Parlement Européen à la majorité simple et par le Conseil Européen à une double majorité (des Etats et de la population qu'ils représentent) soit simple soit qualifiée. L'initiative des principaux partis européens de présenter leur candidat à la présidence de la Commission à l'occasion des élections européennes de 2014 va dans le sens d'un renforcement de la légitimité démocratique de la Commission. Une règle d'usage devrait être, quand la vie politique européenne est dominée comme c'est le cas aujourd'hui par deux grands partis, que le Parlement d'un côté et la Commission de l'autre soient présidés par des représentants de partis différents. Le Président élu de la Commission constitue librement son collège de quinze commissaires, à charge pour lui de rechercher une diversité de personnalités reflétant celle des Etats membres et des opinions politiques au sein de l'Union.

La Commission est collectivement responsable devant le Parlement et devant le Conseil Européen constituant la « deuxième chambre ». La Commission peut être démise de ses fonctions par un vote du Parlement à la majorité des deux tiers ou par un vote du Conseil Européen à la double majorité qualifiée.

3.2. Les compétences de la Cour européenne aux droits de l'homme doivent être étendues pour qu'elle devienne une Cour européenne des droits et responsabilités.

3.3. Les procédures européennes doivent être auditées à la lumière de la Charte européenne des responsabilités (exemple : révision de la procédure d'homologation des OGM qui créent aujourd'hui les conditions d'une irresponsabilité collective).

4. Une démocratie effective et vivante

4.1. Des panels trans-européens de citoyens, éventuellement à trois niveaux (régional, national, européen) seront constitués pour toutes les politiques européennes importantes. La Commission Européenne, chargée de présenter ses propositions au Parlement et au Conseil Européen ne sera pas tenue de suivre les conclusions du panel mais devra motiver ses désaccords (exemple à suivre : la présentation de la position du Conseil fédéral suisse lors des votations populaires, lorsque le Conseil fédéral est en désaccord avec l'initiative populaire).

4.2. La Commission doit appuyer la création d'outils de dialogue internet européens multilingues via internet constituant une sphère publique à l'échelle de l'Union. Ce qui implique par exemple de rééquilibrer le budget de la communication au profit du débat public européen et de l'expression de propositions citoyennes et au détriment de la communication descendante.

4.3. La Commission doit mettre en place un système unifié sur internet donnant accès, dans tous les domaines concernés par les politiques européennes, à une banque d'expériences multilingues et la formulation de propositions citoyennes : la démocratie suppose des citoyens ayant accès au meilleur de l'information et de l'expérience internationale sur chaque sujet traité.

4.4. Les modalités concrètes de mise en œuvre du principe de référendum d'initiative populaire énoncé dans le traité de Lisbonne doivent être rapidement expérimentées et suffisamment efficaces pour ne pas vider cet outil de vitalité de la démocratie de son sens.

4.5. Le droit de recours devant la Cour de justice européenne doit être étendu aux citoyens, dans les cas où ils estimeraient que les politiques européennes ne sont pas conformes aux objectifs de l'Union. Ces recours peuvent être en annulation, en carence ou en action directe.

4.6. L'élaboration des politiques européennes, responsabilité de la Commission, doit associer dès le départ le Comité des Régions (diversité géographique) et le Comité Economique Social Européen (diversité socioprofessionnelle). Ainsi le pouvoir de proposition des politiques revient à trois organes, la Commission, le Comité des Régions et le Comité Economique Social Européen, et le pouvoir de décision à deux, le Parlement Européen et le Conseil Européen.

5. Une gouvernance économique, renforcée, guidée par les objectifs de la transition vers des sociétés durables

5.1. La Banque Centrale Européenne doit faire l'objet d'un contrôle démocratique accru dont les modalités sont à définir.

5.2. L'Union Européenne doit disposer d'une fiscalité propre liée à la consommation d'énergie fossile et de ressources naturelles non renouvelables. Cette fiscalité s'applique également aux biens et services importés (principe de neutralité vis-à-vis de la concurrence).

5.3. Le régime de gouvernance applicable à l'énergie fossile est celui des quotas nationaux, territoriaux et individuels négociables créant un « euro énergie » européen. La coexistence de l'Euro et de l'euro énergie permettra la relance de ce qu'il faut développer – les échanges entre les personnes et un emploi donnant à chaque citoyen européen une utilité sociale- tout en épargnant ce qu'il faut préserver -énergie et ressources naturelles.

5.4. Les Etats doivent pouvoir définir librement les régimes de gouvernance» s'appliquant à tous les biens qui, par nature, ne peuvent relever du simple marché : les biens qui se détruisent en se partageant (les grands écosystèmes, le patrimoine historique par exemple) ; les biens qui se divisent en se partageant mais ne sont pas extensibles à l'infini (énergie fossile, ressources naturelles, sol par exemple) ; les biens qui se multiplient en se partageant (la connaissance, l'expérience par exemple). Les Etats et les collectivités territoriales définissent de la même manière librement la gestion des biens communs, c'est-à-dire pour lesquels a été adoptée une gestion coopérative dont les règles sont stables et explicites. L'Union Européenne ne peut opposer à cette liberté le principe d'unité du marché européen.

C. L'implication de l'Union Européenne dans la construction d'une gouvernance mondiale plus légitime, plus démocratique et plus efficace

1. L'Union Européenne doit parler d'une seule voix dans les instances internationales

Cela implique que France et Royaume-Uni renoncent à leur siège séparé au sein du Conseil de Sécurité au profit d'une parole européenne. L'élaboration de cette parole doit faire l'objet d'une discussion au sein du Parlement, du Conseil et de la Commission. Les modalités de cette discussion doivent être adaptées à l'importance du sujet traité et à l'urgence de la position à prendre : Conseil des ministres dans le cas du Conseil européen, Commission compétente dans le cas du Parlement.

2. L'Union Européenne doit plaider vigoureusement en faveur d'une gouvernance mondiale renouvelée fondée sur :

a) *la représentation de régions du monde (20 au maximum), à charge pour celles-ci de définir en*

leur sein les modalités d'élaboration de position régionale commune ;

b) *le principe de subsidiarité active.*

3. *L'Union Européenne doit militer en faveur de la création d'une juridiction mondiale de la responsabilité, fondée sur une Déclaration universelle des responsabilités, compétente pour juger de l'exercice de leur responsabilité par les acteurs politiques et économiques d'échelle internationale, c'est-à-dire ceux dont les actes ont un impact qui déborde des frontières d'une seule région.*

4. *L'Union Européenne doit demander l'ouverture d'un nouveau round de négociation au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce, pour promouvoir un commerce international fondé sur des filières durables.*

Seuls ces ambitieux objectifs permettront de replacer l'Europe et nos petits pays dans le jeu mondial des grandes puissances, faute de quoi ils seront tous marginalisés, et nous regarderions passer les trains en souffrant encore plus aujourd'hui d'une mondialisation libérale incontrôlée démocratiquement ;

Seule cette nouvelle ambition permettra à l'Europe d'être un modèle pour le XXIème siècle comme la Renaissance italienne ou les Lumières françaises ont pu l'être à leur époque !

Pierre Calame

Ingénieur en chef des Ponts et chaussées.

Président honoraire de la Fondation Charles Léopold Mayer (fph)

Auteur de : la Démocratie en miettes (2003) ;

Essai sur l'oeconomie (2009) ;

Dix-huit propositions pour l'Europe (2009)

Sauvons la démocratie (2012).

Patrick Lusson

Essec ; urbaniste ; prospectiviste.

Ancien Délégué général de la Région Rhône-Alpes à Bruxelles.

Membre de Confrontations Europe et du Mouvement européen.