

Les aventures de l'idée européenne dans l'opinion

Une des faiblesses de l'Union européenne aujourd'hui est sa difficulté persistante à établir un lien de confiance avec les citoyens européens. Le rejet du traité constitutionnel par les Français et les Néerlandais, puis celui du traité de Lisbonne par les Irlandais sont l'expression extrême de cette difficulté, mais beaucoup d'indices donnent à penser que d'autres pays auraient dit non si les citoyens avaient été consultés par référendum. Les votes des Français, des Néerlandais, des Irlandais ont fait apparaître au grand jour la méfiance croissante d'une grande partie de l'opinion publique à l'égard de l'Union européenne. L'eurosepticisme ne cesse de gagner du terrain dans beaucoup d'Etats membres.

Les sondages commandités par la Commission européenne confirment ce sentiment d'incertitude et souvent de rejet, qui ne se limite certainement pas à la France. Si une active minorité de citoyens européens continue de militer pour la construction de l'Europe, les autres se partagent entre hostilité et indifférence. Selon la dernière enquête Eurobaromètre du printemps 2008, seulement 48 % des Européens en moyenne ont une image positive de l'Union européenne. Ce taux est de 49 % en France mais il n'est que de 44 % en Allemagne, 43 % aux Pays-Bas, 34 % en Finlande, 29 % en Grande-Bretagne.

Lorsqu'on demande aux personnes interrogées si le fait d'appartenir à l'Union européenne est une bonne chose, 52 % en moyenne disent oui. Ils ne sont que 48 % en France, 44 % en Finlande, 30 % en Grande-Bretagne. Certes, à la lecture de ces chiffres, on constate que, dans la plupart des pays, le soutien reste majoritaire mais, d'une part, les questions posées sont assez vagues pour que les réponses ne soient pas clairement négatives et, d'autre part, une forte proportion d'Européens, variable selon les pays, affiche clairement son manque d'intérêt. Tout le monde en convient aujourd'hui : l'Union européenne doit s'efforcer de combler le fossé qui la sépare des peuples.

On parle volontiers, à propos de l'Europe, de déficit démocratique. Entendons-nous. Il ne s'agit pas de nier le caractère démocratique des institutions européennes. Le Conseil, qui représente les Etats membres, réunit des gouvernements démocratiquement élus. La Commission est désignée par ces gouvernements et ratifiée par le Parlement européen. Le Parlement est élu au suffrage universel direct. Donc, formellement, l'Union européenne est parfaitement démocratique. Le problème est que sa légitimité démocratique serait plus forte si les citoyens étaient davantage associés à ses décisions et si celles-ci étaient précédées, ou accompagnées, de véritables débats, relayés par la presse, les partis, les associations, et non pas limités à un petit groupe d'experts en affaires européennes.

Ces débats ont lieu à Bruxelles et probablement dans certaines commissions des Parlements nationaux. Mais ce n'est pas suffisant. Les discussions qui ont lieu au Parlement européen restent, pour l'essentiel, inconnues des opinions publiques. Et il faut bien dire que les députés européens eux-mêmes sont souvent inconnus de ceux-là même qui les ont élus. A quelques exceptions près, ce ne sont pas les personnalités les plus en vue qui se font élire au Parlement européen, mais souvent des hommes politiques battus dans leur pays et qui n'ont qu'une envie, c'est d'y revenir. Un tiers environ des eurodéputés français se sont présentés, pour la plupart sans succès, aux élections législatives en France en 2007.

Même chose pour la Commission. Les commissaires choisis par les gouvernements nationaux ne sont pas des vedettes politiques, même si cette situation est peut-être en train d'évoluer. Certains préfèrent occuper des positions dans le gouvernement de leur pays plutôt que d'aller jusqu'au terme de leur mandat bruxellois, comme ce fut le cas de Franco Frattini ou de Peter Mandelson dans l'actuelle Commission ou de Michel Barnier dans la Commission précédente. Ceux-là savent bien qu'ils obtiendront plus de reconnaissance chez eux qu'en exil à Bruxelles. Leurs mandats européens les éloignent

de leur base, notamment parce que la Commission, comme d'ailleurs le Parlement, fonctionne d'une manière trop consensuelle pour permettre aux électeurs de s'y retrouver. On a beaucoup de mal à distinguer les politiques de droite des politiques de gauche, qui restent, à tort ou à raison, les repères habituels des citoyens.

Il est vrai que l'Europe s'est construite, depuis 50 ans, à l'écart des peuples. Elle a été bâtie par des experts, des diplomates, des hauts fonctionnaires, à Bruxelles ou dans les capitales européennes. Certes elle a été approuvée par les gouvernements ou par les Parlements aux différentes étapes de son histoire, mais elle n'a jamais été vraiment au centre du débat public. Elle était critiquée par une partie de l'opinion publique, notamment en France, où les communistes, à gauche, et les gaullistes, à droite, la jugeaient trop proche des Etats-Unis. En même temps il y avait une sorte d'accord tacite sur l'idée européenne. Après tout, même de Gaulle, revenu au pouvoir en 1958 et peu favorable au projet de Jean Monnet, l'inspirateur de l'Europe unie, a appliqué le traité de Rome, signé l'année précédente.

La construction européenne était alors portée par des forces politiques puissantes – les socialistes et les chrétiens-démocrates – pour qui le projet européen était le moyen de garantir la paix, de préserver la liberté et d'assurer la prospérité. L'Europe était certes perçue avant tout comme une construction économique, mise en place au moyen de normes techniques et juridiques qui n'étaient pas de nature à susciter l'enthousiasme, mais elle était aussi au service de ces objectifs de réconciliation entre les anciens ennemis, de consolidation de la démocratie face aux menaces soviétiques, de rétablissement de la croissance après les ruines de la guerre. Ces perspectives donnaient de bons arguments aux défenseurs de l'Europe unie et atténuaient les critiques de ceux qui la combattaient.

Aujourd'hui l'Europe ne paraît plus aussi nécessaire pour atteindre les objectifs de paix, de liberté et de prospérité. La réconciliation franco-allemande a écarté toute menace de guerre, la chute de l'Union soviétique a mis fin aux menaces totalitaires, l'Europe n'a pas permis aux Etats d'échapper aux difficultés économiques. Certes ces trois objectifs continuent d'inspirer le processus d'élargissement. Il me semble que l'entrée des anciens pays communistes dans l'Union européenne, y compris celle des pays des Balkans dans les années à venir, a confirmé la validité de ce projet. L'Union européenne a assuré le maintien de la paix en Europe de l'Est, même si elle n'a pu empêcher les guerres dans l'ex-Yougoslavie, mais précisément elle s'emploie aujourd'hui, par ses promesses d'adhésion, à assurer la stabilité de la région. Elle favorise également en Europe de l'Est le développement des libertés publiques, des droits de l'homme, de l'Etat de droit. Enfin elle a permis le démarrage de la croissance dans les nouveaux et les futurs Etats membres. Donc, d'une certaine façon, l'argument de la réconciliation, de la liberté, de la prospérité fonctionne encore. Mais il fonctionne beaucoup moins bien dans les anciens Etats membres, où l'Union européenne n'apparaît plus comme l'instrument qui rend possibles la paix, la démocratie, la croissance.

Dès lors, la question se pose de savoir comment intéresser les citoyens à l'Europe. C'est une question de démocratie. A partir du moment où les politiques européennes influent sur les politiques nationales, il est normal que les peuples en discutent. Surtout, à partir du moment où l'Union européenne n'aspire pas seulement à constituer une communauté économique, mais veut créer une communauté politique, il devient urgent que les peuples y soient mieux associés. Je le répète, la légitimité démocratique des institutions européennes ne dépend pas seulement des conditions de nomination ou d'élection des dirigeants, mais aussi de la participation des citoyens.

Si l'Europe souffre d'un « déficit démocratique », c'est parce que son action est perçue par les citoyens comme lointaine et hors de leur contrôle. Le taux d'abstention croissant aux élections européennes est un indicateur de ce sentiment. En moyenne, il était de 45,7 % en 2004 (49,8 % en 1999, 56,8 % en 1994, 58,5 % en 1989, 61 % en 1984, 63 % en 1979). La chute est régulière. En Allemagne, on est passé de 65,7 % en 1979 à 43 % en

2004, en France de 60,7 % à 42,7 %, aux Pays-Bas de 57,8 % à 39,3 %. Seule exception, une légère hausse en Grande-Bretagne, de 32,2 % à 38,8 %, mais le chiffre reste bas. En Espagne, le taux est passé de 68,9 % en 1987 à 54,6 % en 1989, 59,1 % en 1994, 63 % en 1999, 45,1 % en 2004.

On ne mettra pas fin à ce « déficit démocratique » tant que les politiques européennes ne feront pas l'objet d'un vaste débat dans les Etats membres. L'idéal serait que ces discussions aient lieu à l'échelle de l'Union dans un « espace public européen » qui n'existe pas encore, s'il doit jamais exister un jour. En attendant, il serait souhaitable qu'elles aient lieu dans chacun des vingt-sept pays. S'il était à la rigueur acceptable de bâtir une Europe économique à l'écart des opinions publiques, il n'est pas possible de bâtir une Europe politique sans les citoyens.

Pour que les citoyens s'approprient l'Europe, il faut qu'ils comprennent mieux à quoi elle sert. Les politiques européennes doivent devenir plus visibles, quitte à être critiquées. La presse a sa part de responsabilité dans ces difficultés de communication. Elle doit essayer de rendre accessibles des questions techniques complexes. Il me semble que les derniers événements – la crise financière, les mesures de lutte contre le réchauffement climatique – ont permis quelques progrès à la fois dans la connaissance des politiques européennes et dans le sentiment que l'Europe sert à quelque chose. L'Europe a réagi avec vigueur à la crise financière en se montrant capable de parler d'une seule voix, malgré les différences entre les Etats, et en prenant l'initiative d'une négociation internationale sur la révision du système financier. L'Union européenne a accru sa visibilité et sa crédibilité auprès de ses citoyens, mais bien entendu tout dépendra du succès ou non de ses politiques.

De même, en proposant un plan ambitieux de lutte contre le changement climatique, l'Europe a montré sa volonté de répondre aux grands défis du XXI^{ème} siècle – qui ne sont plus seulement la paix et la liberté, mais aussi la mondialisation et la préservation de la planète. Là aussi, tout dépendra de la manière dont l'Union européenne appliquera, ou non, le plan dont elle débat actuellement et qui suscite beaucoup de controverses. On pourrait également citer la médiation européenne dans la crise géorgienne, qui a permis à l'Union de faire preuve de son utilité.

Il reste encore beaucoup à faire pour que les opinions publiques s'intéressent enfin à l'Union européenne. C'est, je le répète, la responsabilité des médias, mais c'est aussi celle des hommes politiques. En temps ordinaire, les dirigeants nationaux ont souvent tendance à ignorer l'Europe ou, lorsqu'ils en parlent, à en donner une image négative. L'Europe sert traditionnellement de bouc émissaire. Quant aux membres de la Commission et du Parlement européen, ils doivent apprendre à se faire mieux connaître. Je pense en particulier qu'une plus grande politisation – au bon sens du terme - des institutions européennes est nécessaire.

Une proposition a été faite par Jacques Delors il y a dix ans. Elle a été reprise ici ou là. Elle consisterait à lier les élections européennes et le choix du président de la Commission. Les grandes forces politiques – les sociaux-démocrates, les conservateurs, les libéraux – feraient campagne, à l'échelle européenne, pour un candidat. Il y aurait un candidat social-démocrate, un candidat conservateur, un candidat libéral, un candidat Vert, etc. Cela donnerait plus de visibilité aux débats. Cela suppose que les partis deviennent de vrais partis européens, ce qui est loin d'être le cas, mais cela rendrait plus transparente la désignation du président de la Commission et cela lui donnerait aussi plus de poids et plus de crédit auprès des opinions publiques européennes.

Le traité de Lisbonne, comme vous le savez, met plutôt en valeur le président du Conseil, et non le président de la Commission. Un président du Conseil appelé à devenir permanent (avec un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois au lieu de six mois avec la présidence tournante) et à plein temps. La relation entre le président du Conseil et le président de la Commission, si l'un et l'autre bénéficient d'une plus grande visibilité, sera peut-être difficile. Ce sera à eux de l'inventer. On n'en est pas là, bien sûr,

mais tout ce qui peut donner aux responsables européens plus d'autorité, à condition bien sûr que cette autorité leur soit conférée par les électeurs, va dans le sens d'une Europe plus démocratique et plus proche des peuples.

A plus long terme, peut-on envisager un espace démocratique européen, qui permette d'organiser le débat à l'échelle de l'Union au lieu de 27 débats nationaux ? Vaste question. C'est celle d'une éventuelle opinion publique européenne, qui dépasserait les clivages nationaux. Une occasion a été manquée au moment de la ratification du traité constitutionnel, lorsque la perspective d'un référendum européen a été écartée. Pour que naisse cet espace public européen, il faut que se multiplient les échanges entre les Européens, quel que soit leur pays, pour qu'ils se comprennent mieux d'un pays à l'autre, d'une société à l'autre, que les idées circulent mieux, que les cultures se confrontent, que l'intérêt des uns pour les autres s'accroisse. Il reste un long chemin à parcourir, mais il n'est jamais trop tard pour commencer. Et il est heureux que des initiatives comme celle-ci favorisent cet effort de communication et de dialogue.

Thomas Ferenczi
6 novembre 2008