

LE POUVOIR AUX CITOYENS : CONDITIONS D'UN ESPACE PUBLIC EUROPÉEN ?



Claire Versini | *Chargée de projet à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

EuroCité, Europartenaires et Notre Europe - Institut Jacques Delors ont organisé le 20 mars 2014 à Paris la sixième séance du cycle « Espace public européen : en route vers les élections européennes », sur le thème « Le pouvoir aux citoyens : conditions d'un espace public européen ? ».

Plus de deux heures de débat entre intervenants et avec la salle ont permis de revenir sur l'importance de la participation du citoyen à un espace public européen dont la mise en place est plus que jamais nécessaire à la démocratisation de la construction européenne. Cette nécessité interroge notamment sur la manière dont les citoyens sont informés à leur sujet, mais aussi sur les obstacles et contraintes qui les freinent parfois dans l'utilisation des outils mis à leur disposition. Après une introduction de **Renaud Soufflot de Magny**, chef adjoint de la représentation de la Commission en France, revenant sur les modalités d'expression d'ores et déjà existantes, et le besoin d'améliorer la dimension participative des outils mis à la disposition des citoyens européens, **Nicolas Leron**, président d'EuroCité, a modéré un débat entre **Sandrine Bélier**, députée européenne Verts/ALE et **Anne-Marie Perret**, présidente de la Fédération syndicale des services publics et présidente du comité des citoyens de l'Initiative citoyenne européenne « Right 2 Water ».

La discussion s'est principalement cristallisée autour des trois enjeux suivants.

1. Donner le pouvoir aux citoyens, réponse institutionnelle au déficit démocratique ?

Des carences démocratiques, plus qu'un déficit, sont à déplorer dans le fonctionnement de l'Union européenne (UE), et si les moyens de consultation sont imparfaits, ils existent néanmoins et ne sont pas un simple exercice de forme (Soufflot de Magny). Ainsi, l'élection au suffrage universel des députés européens et des membres du Conseil sont source de légitimité populaire du triangle institutionnel européen

dont seul l'exécutif est « désigné », en collaboration étroite entre le Parlement et le Conseil, à l'instar des ministres de nombreux États membres. Sandrine Bélier rappelle tout de même que les membres du Conseil ne sont généralement pas issus du suffrage universel direct, puisqu'il s'agit de ministres « désignés dans leur pays », ce qui affaiblit en partie la légitimité directe de cette chambre.

Le Parlement européen (PE) a par ailleurs vu ses pouvoirs s'accroître considérablement depuis 1979... ce qui semble aller de pair avec une chute régulière des taux de participation des citoyens aux élections européennes. Un tel état de fait semble notamment être dû à la mauvaise information des citoyens européens, dont 51% seulement¹ savent que les eurodéputés sont élus au suffrage universel direct.

Un véritable chantier institutionnel doit être mis en place pour évaluer les outils existants, les développer, les améliorer ou en créer de nouveaux (Bélier, Soufflot de Magny). Ainsi, Sandrine Bélier plaide pour une interprétation stricte du Traité de Lisbonne concernant la nomination des candidats à la présidence de la Commission, en en faisant une « élection au suffrage universel indirect », entendue comme nécessitant une campagne européenne de la part du candidat qui doit être désigné par le parti et issu du vote de l'élection au PE. Elle pointe notamment du doigt la nomination de Jean-Claude Juncker comme candidat du Parti populaire européen (PPE) à la présidence de la Commission. Une simplification de la structure institutionnelle de l'Union européenne devrait elle aussi être mise en place, permettant aux citoyens de mieux la comprendre, et aux institutions d'être plus légitimes et responsables.

Au-delà de l'élection des représentants européens et des référendums ponctuels, deux instruments d'intervention du citoyen européen apparaissent sous-exploités :

- **La commission des pétitions** : peu connue, elle permet à tout citoyen européen de saisir le Parlement européen lorsqu'il considère que ses droits ne sont pas garantis par une institution ou une entreprise nationale. Les parlementaires européens ont ainsi pu faire valoir leur pouvoir pour que la Commission garantisse les traités et exercer leurs pouvoirs dans le cadre de la saisine par les citoyens à propos de l'aéroport de Notre Dame des Landes ou de l'accord commercial anti-contrefaçon (ACTA), conduisant le Parlement européen à refuser pour la première fois un traité international.
- **L'Initiative citoyenne européenne (ICE)** : fruit de combats acharnés au moment de sa négociation, il s'agit d'un des outils les plus aboutis pour faire entendre la voix des citoyens, qui devra cependant être évalué au cours du prochain mandat afin de le rendre plus efficace et plus accessible.

Si ces instruments de consultation existent, ils demandent à être développés et améliorés. Leur sous-utilisation peut être due à des soucis d'ingénierie institutionnelle et d'information, mais il est aussi très complexe de les utiliser et de se les approprier. Autant de contraintes et obstacles qui découragent même les citoyens les mieux informés et ayant les épaules pour s'en saisir.



2. Prendre le pouvoir : un véritable parcours du combattant pour les citoyens

L'approche « *bottom-up* » qui sous-tend le principe de l'ICE implique que les citoyens puissent se saisir d'un pouvoir qui leur est offert par les traités. Or s'il s'agit bien là du principe, une fois qu'ils sont au courant de

cette possibilité et s'en sont saisis, peu nombreux sont les citoyens européens qui ont les moyens et le réseau pour mener à bien une ICE (Perret, Béliet). Ainsi, malgré le soutien de la Fédération syndicale des services publics et l'adhésion de nombre d'eurodéputés au principe de l'initiative « Right 2 Water », recueillir et faire valider les 1,7 million de signatures finalement récoltées a été un véritable « parcours du combattant » (Perret). Il est notamment difficile d'avoir une assise assez solide pour supporter tout l'encadrement très strict qui va avec la validation des signatures, mais aussi pour trouver sa place en tant que représentant de la société civile, et non de lobbies divers.

Il s'agit donc de mobiliser les acteurs de la société civile que peuvent être les différentes institutions et fédérations, ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG). Dans le cas de cette première ICE qui a abouti le 19 mars 2014 à une communication de la Commission², même la puissance de la Fédération syndicale des services publics - et de ses 8 millions d'adhérents - a eu de la peine à mener l'initiative jusqu'au bout. On imagine donc aisément les difficultés que de simples citoyens constitués en comité pourraient avoir. Par ailleurs, le coût de suivi de l'ICE est élevé, d'autant qu'il serait mal venu d'utiliser des fonds européens pour salarier les personnels travaillant à l'aboutissement de l'ICE.

Sandrine Béliet rappelle qu'au moment de la négociation des modalités de l'ICE, les parlementaires ont dû lourdement insister pour faire en sorte que les signatures puissent être effectuées électroniquement et non pas via des formulaires à renvoyer à la Commission. Le seuil d'un quart des États membres participant à l'ICE est lui aussi le fruit d'un compromis entre la proposition d'un tiers de la Commission et celle d'1/5^{ème} du Parlement, tout comme la durée de collecte des signatures. Elle estime que compte tenu de la sévérité des règles qui encadrent l'ICE, le simple fait qu'elle aboutisse devant la Commission devrait suffire à obliger cette dernière à prendre des mesures législatives en conséquence et est donc déçue de la friabilité de la Commission à l'égard de « Right 2 Water ».

Renaud Soufflot De Magny souligne malgré tout que l'aboutissement de la première ICE, « Right 2 Water », si elle ne s'est, à ce stade, soldée que par une « communication » non contraignante de la part de la Commission, constitue une « mini-révolution » au sein de l'architecture législative européenne.

Tous conviennent néanmoins qu'il s'agira d'évaluer l'efficacité du processus au cours de la prochaine mandature et d'effectuer des ajustements. Concernant les financements, il est par exemple envisagé de mettre en place des modalités de remboursement des frais engagés pour les ICE qui aboutissent. Le débat avec la salle permet même d'aller plus loin : si tout citoyen européen était affecté d'un « numéro d'identité » européen, il serait beaucoup plus simple de contrôler la validité des signatures par exemple... et une telle mesure participerait par ailleurs au développement d'une prise de conscience de l'identité européenne par les citoyens de l'Union.



3. Ni populisme, ni technocratie : comment communiquer pour donner aux citoyens les moyens de construire un espace public européen ?

Comme le souligne Sandrine Bélier, on assiste à une situation paradoxale entre le foisonnement d'idées et de propositions qui existent à l'échelle européenne, et la déconnexion totale sur le terrain de la connaissance que les citoyens ont des travaux, réglementations ou outils européens. Le manque d'information et le désenchantement des citoyens face aux capacités des politiques de réellement tenir compte des désirs et besoins des citoyens sont la pierre angulaire de cet état de fait.

Le « sentiment d'éloignement » de la part des citoyens qui pensent soit que les responsables politiques sont corrompus, soit qu'ils sont impuissants, est évident. Ainsi, seuls 29% des européens pensent que leur voix compte dans l'UE et 69% se sentent peu ou mal informés. Anne-Marie Perret précise par ailleurs que pour sensibiliser l'opinion publique à leur ICE, il a fallu qu'un humoriste allemand en fasse la publicité auprès des citoyens allemands que les moyens de communication

des institutions européennes ou même de la société civile ne parvenaient pas à toucher efficacement.

Selon les deux intervenantes ainsi que M. Soufflot de Magny, la faute peut en être imputable à différentes sources :

- **Le rôle des parlementaires européens** : les eurodéputés ont une responsabilité vis-à-vis des électeurs et de nombreux outils sont à leur disposition pour rester en lien avec le citoyen. Outre la transparence des travaux parlementaires, ils ont la possibilité de relayer des questions citoyennes, et peuvent organiser des auditions de citoyens. Ils ont donc le pouvoir d'agir, de rendre des comptes, d'être interpellés et d'animer le débat avec les citoyens. Il relève donc aussi de leur responsabilité de permettre aux citoyens de mieux participer à la vie démocratique européenne. Sandrine Bélier évoque par ailleurs la responsabilité des eurodéputés qui ne s'impliquent pas au Parlement européen et dénonce les divergences d'influence nominale et réelle des partis politiques au Parlement³ qui prouvent la nécessité d'obliger de manière plus sévère les eurodéputés à rendre des comptes.
- **Le rôle des partis politiques** : qu'ils soient nationaux ou européens, rares sont les partis qui prennent le temps de parler des enjeux politiques des européennes ou qui sont audibles sur le sujet⁴. Cette réticence à envisager les problématiques politiques au niveau européen provient aussi d'une culture de la plupart des et dans les États-nations, qui ne sont pas prêts à porter les débats au niveau européen.
- **Le rôle des responsables politiques nationaux** : un saut qualitatif pourrait avoir lieu dans le domaine de la politique nationale de nombreux États membres. Sandrine Bélier évoque par exemple la possibilité que dans le cadre des élections municipales françaises, les élus locaux puissent assumer l'Europe et les fonds dont ils bénéficient en termes de politique de cohésion ou du territoire. De la même manière, un congé parlementaire pourrait être donné aux députés français à l'occasion des élections européennes, ce qui n'est actuellement pas le cas alors que cela l'est à l'occasion des élections municipales.
- **Le rôle des médias** : le fait que les médias classiques, et notamment la télévision, pourtant première source d'information dans de nombreux États membres, ne parlent pas d'Europe, contribue pour beaucoup à la désinformation des citoyens. Il ne s'agit pas de produire des médias *ad hoc* sur l'Europe, mais bien d'intégrer une

dimension européenne à tous les sujets traités. Le débat entre les candidats à la présidence de la Commission européenne qui devrait avoir lieu le 14 mai 2014 et être retransmis dans tous les États membres le 15 mai est un premier pas vers une meilleure médiatisation de l'Europe. Il met aussi en exergue les nombreuses difficultés qui découlent de la coordination nécessaire au bon déroulement de cette diffusion, et notamment les difficultés à se conformer aux différents droits nationaux en matière de diffusion de débats en période électorale.

La question du développement d'un espace public par le biais d'Internet pose quant à elle aussi les questions de la neutralité d'Internet au regard des libertés numériques si cet espace de communication virtuel est voué à constituer l'une des interfaces majeures de l'espace public européen. En effet, on trouve pour le moment sur la toile de nombreux médias experts mais très peu de média neutres. Les réseaux sociaux constituent quant à eux un support des plus efficaces pour la propagation des initiatives citoyennes, comme le

souligne une étudiante de Sciences Po présente dans la salle et qui a lancé avec ses camarades une ICE qui a recueilli en 3 mois plus de 60 000 signatures par simple propagation sur les réseaux sociaux.

Mais s'il est nécessaire d'améliorer la communication faite sur l'Union européenne⁵, et de se rapprocher du citoyen, il convient de ne pas tomber dans les pièges du populisme. À une cinéaste venue participer au débat et qui propose aux institutions de recruter des « saltimbanques » pour mieux communiquer avec des citoyens qui ne sont pas en mesure de se saisir des outils qui leur sont offerts, Sandrine Bélier et Anne-Marie Perret rappellent ainsi que le projet européen est un projet complexe et qu'à trop simplifier les choses, il n'est pas évident de ne pas devenir démagogue ou populiste dans son propos. Elles préfèrent estimer que les citoyens sont en mesure de comprendre les mécanismes qui sous-tendent la prise de décision européenne, pour peu que les bons acteurs se donnent la peine de les leur expliquer.

1. « À un an des élections européennes de 2014 », *Eurobaromètre EB/PE 79.5*, Bruxelles, décembre 2013.
2. Commission européenne, *Communication sur l'initiative citoyenne européenne « L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise »*, COM (2014) 177 Final, 19.03.2014.
3. Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, « *Quels rapports de force politiques dans le prochain Parlement européen ?* », *Policy Paper No 102, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2013.
4. Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, « *Le système partisan européen, prêt pour "2014" ?* » *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013
5. Nicolas Leron, « *Comment communiquer sur les élections européennes ?* », *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2014

Sur les mêmes thèmes...

COMMENT COMMUNIQUER SUR LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES ?

Nicolas Leron, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2014

COMMENT RENDRE L'UE PLUS DÉMOCRATIQUE ?

Virginie Timmerman, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2013

QUELS RAPPORTS DE FORCE POLITIQUES DANS LE PROCHAIN PARLEMENT EUROPÉEN ?

Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, *Policy Paper No 102, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 24 novembre 2013

L'UE EN QUÊTE DE SYMBOLES

Virginie Timmerman, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juillet 2013

LES MÉDIAS ET L'UE : DES « AFFAIRES ÉTRANGÈRES » ?

Frédéric Menager, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2013

LE SYSTÈME PARTISAN EUROPÉEN, PRÊT POUR «2014» ?

Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 21 mars 2013

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

