

Bruxelles et le citoyen : une communication laborieuse

■ Comme a pu l'affirmer le Premier ministre britannique Clement Attlee, la « démocratie, ça veut dire gouvernement par la discussion, mais ça n'est efficace que si vous pouvez empêcher le peuple de parler ». Étrange conception d'un mode de gouvernement fondé sur les notions de débat et de souveraineté populaire, qui ne pourrait fonctionner qu'en présence d'un peuple de muets. Est-ce cette conception de la démocratie qu'ont rejeté les électeurs français et néerlandais quand, en repoussant le projet de constitution, ils ont plongé les institutions européennes dans une crise sans précédent ? Dans les commentaires de ces résultats on a vu ressortir le mythe de l'« élection tumultueuse » : les électeurs français et néerlandais auraient voté de façon impulsive, sacrifiant la construction européenne sur l'autel de considéra-

Les électeurs français et néerlandais auraient voté de façon impulsive, sacrifiant la construction européenne sur l'autel de perceptions erronées.

tions nationales. Pourtant, on peut se demander si d'autres « non » ne seraient pas sortis des urnes, si l'on avait soumis le projet de constitution à l'approbation populaire dans d'autres pays. Là où la ratification s'est faite par voie parlementaire, le « oui » a toujours été assuré : à une élite bruxelloise, bien informée des enjeux européens, semble s'opposer une large population qui, sans être forcément eurosceptique, se pose des questions sans trouver les réponses. On peut en effet se demander si cette défiance du citoyen ne portait pas la marque du fossé qui s'est creusé au fil des ans entre les institutions européennes et la réalité d'une citoyenneté européenne instaurée par le traité de Maastricht, mais jamais réellement vécue : les citoyens ont peut-être voté en fonction de considérations nationales, mais pouvaient-ils faire autrement, en l'absence d'un véritable espace public européen ? Le Livre blanc de la Commission pour une politique de communication de l'Union européenne, publié en février 2006, est au cœur de cette rubrique : il exprime toute la difficulté de communiquer pour des institutions trop longtemps restées sourdes. Il pose néanmoins d'intéressantes questions relatives aux conditions d'une citoyenneté effectivement vécue par tous, qui soit de nature à dépasser la crise de la démocratie représentative moderne, sur le plan européen mais pas seulement. ■



La nouvelle politique de communication de l'Europe, ou comment couper le manche d'un couteau avec sa propre lame ?

Pierre Calame

En février 2006, la Commission européenne publie un Livre blanc, laborieusement négocié, sur une politique de communication européenne. C'est la concrétisation du « plan D » – comme Démocratie, Dialogue et Débat – avec pour objectif d'associer les citoyens à un large débat sur l'Union européenne, sa raison d'être, son avenir, et les tâches qui devraient lui être assignées. C'était la réponse aux « non » français et hollandais au référendum sur la Constitution européenne en mai 2005 et au désamour que ce « non » avait révélé à l'égard des institutions européennes. À juste titre, les institutions de l'Union ont estimé que ce désamour reflétait le fossé qui s'était créé entre la rapidité d'extension de l'Union à quinze, à vingt-cinq puis à vingt-sept membres, et la réalité sociale et politique d'une citoyenneté européenne formellement instaurée par le traité de Maastricht mais jamais réellement vécue (si ce n'est à travers le fait de pouvoir circuler dans tout l'espace Schengen sans montrer de papiers d'identité, et d'utiliser la même monnaie dans tout l'Euroland). Mais ces facilités, pas plus que l'existence d'un marché unique, ne créent de conscience d'une communauté de destin, d'un équilibre des droits et responsabilités de chacun vis-à-vis de cette communauté. L'essentiel du débat politique, des thèmes

abordés par les médias et des consciences identitaires, continuent de s'organiser à l'échelle nationale, en déphasage avec la réalité : l'essentiel des décisions qui engagent aujourd'hui nos avenir se prend aujourd'hui à Bruxelles et dans le cadre de l'Union.

Mais le Livre blanc sur la communication et plus encore ses suites révèlent l'impuissance des institutions européennes, telles qu'elles sont aujourd'hui, à relever le défi de la citoyenneté. Dix mois après le lancement de ce Livre blanc, force est de reconnaître qu'il a fait « plouf ». Une simple visite au site web de la Commission révèle que si le Livre blanc, selon ses propres termes, « visait à ouvrir un débat animé et ouvert », l'adresse Internet à laquelle s'adresser pour participer à ce débat est déjà fermée. Il faut fouiller sur le site web pour trouver les contributions à ce fameux débat. On en trouve au total un peu plus de trois cents, soit même pas une par million d'habitants de l'Europe. Pas terrible pour un débat animé et ouvert ! Ces contributions sont laborieuses à charger et figurent uniquement dans leur langue d'origine, avec un résumé en anglais. ▶▶▶



Directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme depuis une quinzaine d'années, après une carrière dans l'administration française (Équipement) et dans l'industrie (secrétaire général d'Usinor).

►►► Décidément, quand la Commission veut contribuer à l'émergence d'une citoyenneté européenne, elle se heurte à des contradictions aussi radicales que s'il fallait couper, selon l'expression du proverbe chinois, le manche d'un couteau avec sa propre lame. L'analyse montre qu'elle se heurte en effet à trois obstacles décisifs.

Première contradiction, l'Union européenne a du mal à sortir d'une communication descendante. Elle prétend attendre une communication à double sens, mais tous les dispositifs visent à mieux informer les citoyens sur l'action de l'Union européenne. C'est le cas de toutes les grandes institutions et corporations qui se sentent mal comprises : elles en déduisent non que les manières de faire sont mauvaises mais qu'elles n'ont pas su communiquer aux simples citoyens combien ce qu'elles font est fait dans leur intérêt.

Deuxième contradiction, la dépendance à l'égard des États et des institutions. À peine a-t-on reconnu que l'un des problèmes de l'Europe est le déficit d'une « sphère publique européenne », et la disjonction entre la réalité des décisions politiques principales, qui se prennent à Bruxelles, et les sphères de débat politique, qui restent nationales, que l'on s'en remet aux États et aux collectivités locales du soin d'organiser les campagnes d'explication sur l'action de l'Union européenne et des espaces de débat interactif sur l'avenir de l'Europe ! Alors que depuis la fin du mandat de Jacques Delors les États n'ont cessé de reprendre du pouvoir et d'affaiblir la Commission pour faire de l'Europe un simple espace intergouvernemental, est-il raisonnable de s'en remettre à ces mêmes États pour promouvoir une dynamique citoyenne euro-

DEPUIS LA FIN DU
MANDAT DE JACQUES
DELORS LES ÉTATS
N'ONT CESSÉ DE
REPRENDRE DU POUVOIR.

péenne ? Ajoutons que la plupart des États n'ont eux-mêmes aucune tradition politique d'un débat « animé et ouvert » avec leur propre population.

Enfin, troisième contradiction, la Commission a voulu lancer un débat interactif sans disposer des traditions, de la culture et des méthodes pour le faire. En guise de débat, tout se limite à poster et à consulter des commentaires. On est loin de la culture du blog, en train de créer la réelle sphère publique ! La Commission n'a pas été capable de voir qu'il fallait déléguer la construction et l'animation d'une sphère publique de débat à ceux qui savent le faire. En outre, tout processus de débat public comporte une exigence éthique essentielle : la réalisation d'une synthèse de la consultation et une information sur ce que son maître d'ouvrage a fait des avis des citoyens. Cela n'existe pas en Europe.

Enfin, est-il cruel de mentionner les très faibles moyens financiers mis en place par la Commission pour la mise en œuvre de ce Livre blanc ?

En conclusion, trois perspectives sont à promouvoir pour réconcilier l'Europe avec elle-même : d'abord, le développement de panels citoyens européens sur tous les grands sujets de l'Europe, en en diversifiant les opérateurs mais avec un soutien fort de l'Union européenne ; ensuite, l'appui à l'organisation d'une Assemblée européenne de citoyens, tant il est vrai que la communauté citoyenne européenne reste encore à instituer ; enfin, soutenir la création de sites web autonomes d'échange et de débat confiés à des opérateurs qui aient la culture adéquate. ■



Débattre de l'Europe en impliquant les citoyens

Introduction : un fossé à combler. Ces vingt dernières années, l'Union européenne s'est métamorphosée. Un large éventail de tâches influençant la vie des citoyens de façons très diverses lui ont été confiées. Toutefois, la communication de l'Europe avec ses citoyens n'a pas suivi le rythme. Nul n'ignore qu'il existe un fossé entre l'Union européenne et ses citoyens. Dans les sondages Eurobaromètre réalisés ces dernières années, de nombreuses personnes interrogées ont déclaré qu'elles savaient peu de choses sur l'UE et qu'elles avaient le sentiment d'avoir peu d'influence sur ses processus décisionnels. Il n'y a pas de démocratie saine sans communication. Celle-ci est un processus à double sens. La démocratie ne peut prospérer que si les citoyens sont informés de la situation et que leur participation sans réserve est possible. La communication est indissociable de son contenu. Les citoyens attendent de l'Europe qu'elle leur procure la prospérité, la solidarité et la sécurité face à la mondialisation. Toute politique de communication requiert donc la mise en œuvre, par l'UE, d'un programme politique efficace. Cette seule mise en œuvre est cependant insuffisante. L'année dernière, la Commission a présenté un plan d'action comportant la liste détaillée des mesures spécifiques qu'elle prendra pour améliorer son mode de communication avec les citoyens. Ces mesures englobent notamment le renforcement des représentations de la Commission, l'amélioration de la coordination et de la programmation internes, une réflexion sur les langues utilisées et la présentation, ainsi que l'augmentation du nombre de points d'accès offerts aux citoyens. La Commission a également lancé le « Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat », qui a pour objectif d'associer les citoyens à un large débat sur l'Union européenne – sa raison d'être, son avenir et les tâches qui devraient lui être assignées. Ces initiatives de la Commission européenne ne porteront cependant leurs fruits que si davantage d'acteurs interviennent. Un partenariat est indispensable. Le succès de l'entreprise dépendra de la participation de tous les acteurs-clés, à savoir les autres institutions et organes de l'UE, les autorités nationales, régionales et locales des États membres, les partis politiques européens et la société civile.

Le processus constitutionnel ne peut suffire à créer une démocratie



Présidente des Jeunes Européens France

Interview de Pauline Guessant

Quel regard portez-vous sur le Livre blanc sur la politique de communication de la Commission européenne ? Et plus généralement, quel regard portez-vous sur la façon dont les « non » français et néerlandais sont gérés politiquement par l'Union européenne ?

P. G. – Ce livre blanc est une bonne chose. Il marque enfin la nécessité d'associer les citoyens à la construction européenne. Il aura donc fallu attendre les « non » français et néerlandais pour qu'enfin la Commission européenne pense à sa communication. C'est un premier pas qui doit être suivi de réalisations concrètes. Il est indispensable que ce livre blanc soit suivi d'actions et ne reste pas une simple déclaration d'intention. Cette communication doit de plus concerner tous les citoyens et non seulement ceux qui sont initiés à la question européenne. Prenez l'exemple des débats organisés dans le cadre du Plan D « Démocratie, Dialogue et Débat » de la Commission : ils n'ont souvent impliqué que des personnes travaillant sur les questions européennes ou du moins s'y intéressant. Pourtant ce sont tous les citoyens qui sont concernés. Il faut également

donner les moyens de réaliser cette politique de communication. Ainsi les groupes de travail mis en place par la Représentation permanente de la Commission européenne à Paris dans le cadre du Plan D ont émis un certain nombre de propositions pour rapprocher les citoyens de l'Europe. Mais quels moyens seront donnés pour mettre en œuvre ces propositions ?

Enfin, il faut communiquer envers les citoyens mais également comprendre leurs préoccupations et écouter leurs attentes vis-à-vis de l'Europe. Il est intéressant de constater que lors d'un récent sondage mené sur le site www.touteurope.fr, les participants se sont prononcés pour une Europe aux compétences élargies. Les citoyens souhaitent prendre part à la réflexion sur les questions européennes, et plus ils auront l'impression d'avoir contribué au débat, plus les décisions des États et de l'Union européennes seront comprises.

Selon vous, comment les citoyens européens pourraient-ils être davantage associés à la construction européenne ? À travers quels types de mécanismes ?

P. G. – Une série de réformes profondes doivent être mises en œuvre notamment, en France, celles préconisées par le rapport Herbillon *La Fracture européenne après le référendum du 29 mai. Quarante propositions concrètes pour mieux informer les français sur l'Europe*. Le processus constitutionnel ne peut suffire à créer une démocratie, celle-ci ne se résumant pas à de simples procédures institutionnelles et électives. Les autorités nationales et européennes doivent met-



tre en œuvre des politiques visant à renforcer la formation et l'expression de la société civile européenne, au premier chef desquelles la création de véritables partis politiques européens, le développement du dialogue social européen, la mise en place d'un statut européen des associations pour les associations transnationales dans l'Union, l'institution du droit d'initiative citoyenne, tel que prévu par le traité constitutionnel et enfin la mise en place et le développement d'un service civil européen. Il est également essentiel que cet apprentissage de la citoyenneté européenne se fasse dès le plus jeune âge. Le monde éducatif doit donc être davantage ouvert sur les questions européennes. Les médias doivent en outre traiter davantage la question européenne et pas uniquement sous l'angle « c'est la faute de Bruxelles ». De plus, il n'est pas normal que le traitement des sujets européens relève très généralement dans les médias du service diplomatique alors que les questions européennes sont aujourd'hui des questions de politique intérieure (près de 80 % des lois françaises sont d'origine communautaire). Enfin il est essentiel que les citoyens soient concrètement associés à la construction européenne. C'est pourquoi notre

association souhaite que le nouvel accord constitutionnel soit soumis à un référendum paneuropéen (la même question, posée le même jour au peuple de chacun des États membres). Cela donnera une vraie légitimité au texte soumis. L'organisation d'un référendum européen évitera que des consultations nationales dispersées dans le temps ne portent sur des questions nationales ou que certains peuples ne soient pas consultés. Ce référendum paneuropéen donnera ainsi une véritable consistance à la citoyenneté européenne. ■

“ L'organisation d'un référendum européen évitera que des consultations nationales dispersées dans le temps ne portent sur des questions nationales ou que certains peuples ne soient pas consultés. »