AGROBIOSCIENCES

EXTRAIT DE L'ALMANACH 2003

ET SI L'EUROPE DEVENAIT DÉMOCRATIQUE?

Jean-Michel Ducomte

Edité par la Mission Agrobiosciences, avec le soutient du Sicoval, communauté d'agglomération du sud-est toulousain. La mission Agrobiosciences est financée dans le cadre du contrat de plan Etat-Région par le Conseil Régional Midi-Pyrénées et le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Alimentation et des Affaires rurales.
Renseignements: 05 62 88 14 50 (Mission Agrobiosciences)
Retrouvez nos autres publications sur notre site : http://www.agrobiosciences.org

Sicoval

CONSEIL RÉGIONAL MIDI-PYRÉNÉES

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFECTURE DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES

Et si l'Europe devenait démocratique ?

« La culture européenne a parié sur l'universel et le danger qui la guette est de périr par l'universel », cette formule de Jean Baudrillard, en forme d'aphorisme, résume assez bien ce qui se joue aujourd'hui au sein du continent européen. Aucun avenir n'est concevable, pour les Etats qui le constituent, en dehors d'une logique de coopération, sans cesse renforcée. Cette logique n'est envisageable, dans la durée, que pourvue d'une légitimation démocratique. Lieu d'émergence de l'universel de la modernité, dont la démocratie constitue l'une des figures centrales, l'Europe doit avoir le courage de dépasser le schéma hégélien selon lequel il ne pouvait y avoir de victoire de la démocratie qu'au sein de l'Etat-nation.

Jean-Michel Ducomte. Avocat spécialisé dans le droit européen et le monde rural, enseignant à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Jean-Michel Ducomte est également fortement impliqué dans les structures associatives, notamment autour de la laïcité et de l'éducation : il est en effet vice-président de la Ligne Nationale de l'Enseignement et Président du Cercle Condorcet de Midi-Pyrénées.

NOS modernes débats sur l'avenir du continent européen et sur sa nécessaire structuration, les interrogations sur les formes d'organisation à retenir ou sur les procédures à privilégier, tout cela aurait déjà été débattu, et nos prudences actuelles seraient le signe d'un coupable oubli d'un passé pas si lointain ou, simplement, l'expression d'une incapacité à penser l'avenir du continent européen en dehors de cadres dépassés. Dans un long discours, plein d'espoir, de volontarisme et parfois d'impatience, prononcé à Aix-la-Chapelle le 15 mai 1996, Vàclav Havel revendiquait l'héritage d'où était née l'idée européenne et demandait, pour les pays de l'Europe de l'Est, le privilège d'en partager les fruits. Espace au sein duquel s'est accomplie la revendication de la liberté individuelle, l'Europe a l'impérieux devoir de « retrouver aujourd'hui sa conscience et sa responsabilité. Au plus profond sens du terme, à savoir la responsabilité de sa propre architecture politique, mais aussi celle du monde dans son ensemble ». Actrice en même temps que bénéficiaire des « Trente Glorieuses », elle a construit son identité moderne sur l'effet d'entraînement d'une libération des échanges mise au service d'une amélioration

constante des conditions de vie, dans une indifférence apparente aux principes de civilisation autour desquels s'est forgée la prétention universaliste des valeurs qui les fondent. Comme si l'économie de marché était porteuse de vertus suffisantes pour garantir la permanence du cadre démocratique. Cela ne veut pas dire que le choix de reconstruire le continent européen au lendemain du deuxième conflit mondial ait ignoré les redoutables questions que renvoyait le drame qui venait d'être vécu. Ainsi, lorsque Winston Churchill, dans le discours qu'il prononça à Zurich le 19 septembre 1946, posa la nécessité de « recréer la Famille européenne » - ce qui supposait qu'elle ait déjà existé - pour favoriser l'éclosion des Etats-Unis d'Europe, c'est avec la mémoire douloureuse du drame qui venait de s'achever et dans le cadre d'un rappel de la tradition humaniste, qu'il lançait son exhortation. De même, Jean Monnet, véritable inspirateur de l'expérience communautaire, voyait dans la mise en oeuvre de coopérations, au départ limitées, la condition d'un effacement progressif des frontières ; « Une Europe fédérale, écrivait-il en 1955, est indispensable à la sécurité et à la paix du monde libre. Aussi longtemps que l'Europe restera morcelée, elle restera faible, et sera une source constante de conflits ».

Il importe également de souligner que l'Europe ne constitue pas une réalité qui se laisse appréhender d'évidence. Pour certains elle se limiterait à un territoire, pour d'autres elle exprimerait un patrimoine culturel et idéologique porteur d'une identité qui s'est voulue universalisable, pour d'autres enfin, conscients que son histoire est faite de plus de polémiques et de drames guerriers que de périodes d'unité (le plus souvent imposées par la force), il conviendrait de créer les conditions pour que cet « agrégat de peuples désunis » apprenne à privilégier dans la durée ce qui l'unit plus que ce qui peut susciter des oppositions.

Tel fut le choix opéré dès la fin du deuxième conflit mondial. Deux démarches complémentaires ont été entreprises au travers desquelles les Etats du continent européen, depuis plus d'un demi siècle, organisent leur coopération. D'un côté le Conseil de l'Europe, né en 1949, instance de nature intergouvernementale constituée par des Etat souverains, dont la tâche principale fut de poser, en un document pourvu d'une force contraignante, des droits fondamentaux accessibles à tous et juridiquement sanctionnables. De l'autre, l'expérience communautaire, exposée par Robert Schuman dans son discours du 9 mai 1950, commencée à six en 1951 avec la création de la C.E.C.A, autour de l'axe franco-allemand, prolongée par les Traités de Rome qui en 1957 créaient la C.E.E. et l'EURATOM, poursuivie dans une logique constante d'approfondissement et d'élargissement. Ce choix communautaire s'inscrivait dans une logique radicalement différente de celle qui avait présidé à la création du Conseil de l'Europe. Les Etats acceptaient de faire abandon, dans certaines matières, de partie de leurs compétences souveraines pour les transférer à des institutions supranationales. Ceci impliquait l'acceptation de l'émergence d'un « ordre juridique communautaire », supérieur à l'ordre juridique des Etats membres, s'imposant à eux ainsi qu'à leurs ressortissants. Véritable révolution culturelle, qui tend à conférer, depuis l'origine, au projet communautaire une dimension juridique clairement fédérale. La prise en compte de ce qui est devenu une évidence permettrait d'éviter un certain nombre de contresens et surtout, sera de nature à permettre un

recentrage du débat sur les véritables enjeux qui sont et restent de nature essentiellement politiques.

L'un des principaux, constamment différé, tient dans le constat d'un permanent déficit démocratique de la construction européenne, déficit d'autant plus visible que se développent les hypothèses concrètes de coopération et que se renforcent les transferts de compétence. La question est d'autant plus urgente à poser et à traiter que, à bien des égards, les interrogations que suscite l'Europe rejoignent celles que pose le développement plus général d'une sorte d'indifférence civique, l'Europe n'étant, après tout, que l'une des figures de l'interrogation démocratique contemporaine. Or, force est de constater qu'en Europe, qui fut le lieu géographique de son développement moderne et où ses références antiques se sont formées, la démocratie, tant dans ses principes que dans ses pratiques, semble affectée d'une maladie de langueur pour ne plus se réduire qu'à une procédure. L'espace public est déserté, les comportements sociaux paraissent gagnés par cette « tyrannie de l'intimité » que dénonçait, il y a plus d'un quart de siècle, le sociologue américain Richard Sennett. L'avenir perd de sa figurabilité. Les conséquences d'un tel phénomène sont connus et mesurables : développement de l'abstention et, plus généralement d'une indifférence à l'égard de la politique, crise de la représentation au travers de la constitution d'une classe politique plus attentive à la préservation de son statut qu'à la recherche de sa légitimité.

Ce qui se joue au sein des Etats, et explique pour partie le développement de stratégies protectrices de retour vers les égoïsmes nationaux, retentit, nécessairement avec un effet amplificateur, sur les jugements portés sur le processus de construction européenne. Plus se développent les transferts de compétences, plus l'infirmité démocratique des mécanismes de décision et leur dimension ouvertement technocratique s'impose à l'analyse. Le champ qui revient normalement au politique y paraît totalement occupé par l'économie et le droit. Pour beaucoup, l'Europe a cessé d'être une ambition pour n'être qu'un cartel d'intérêts économiques.

« Il conviendrait de créer les conditions pour que cet « agrégat de peuples désunis » apprenne à privilégier dans la durée ce qui l'unit plus que ce qui peut susciter des oppositions. »

Des efforts ont bien été tentés pour inverser le cours des perceptions. Le traité de Maastricht, en même temps qu'il créait une Union européenne - à la dimension essentiellement intergouvernementale - posait l'existence d'une « citoyenneté de l'Union ». Les pouvoirs du Parlement européen, élu au suffrage universel depuis 1979, ont été renforcés au travers des procédures de concertation puis de codécision avec le Conseil des Ministres. Des critères de nature essentiellement politique ont été introduits par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne, comme l'obligation, pour les Etats membres de respecter la démocratie, l'Etat de droit ou les droits de l'homme. Une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été rédigée, puis proclamée lors du sommet de Nice au mois de décembre 2000. Mais la lisibilité démocratique de l'ensemble reste toujours aussi problématique.

« En Europe, qui fut le lieu géographique de son développement moderne et où ses références antiques se sont formées, la démocratie, tant dans ses principes que dans ses pratiques, semble affectée d'une maladie de langueur pour ne plus se réduire qu'à une procédure. »

Et cependant, personne ne peut, en conscience, concevoir que l'on puisse opérer un retour en arrière pour restaurer les Etats dans l'intégralité de leurs anciennes prérogatives ou laisser sans réponses les légitimes inquiétudes qui s'expriment avec une force qui va croissant, sans courir le risque de briser une espérance historique. Deux évidences se conjuguent qui doivent éclairer la recherche de solutions et, éventuellement, fonder l'engagement d'une stratégie de refondation : celle de la construction européenne qu'il faut poursuivre, celle de la démocratie qu'il importe de restaurer.

Pour cela, il importe d'abord de procéder à un élargissement des références permettant de construire une conviction démocratique opératoire. Il convient, en premier lieu, de se convaincre que la démocratie n'est pas réductible au droit de vote, ni qu'elle est seulement susceptible de pleinement s'exprimer au sein de l'Etat-nation. Ensuite, décli-

nant les termes de la formule par laquelle Lincoln définissait la démocratie, il faut faire en sorte qu'elle redevienne le gouvernement du peuple, en dénonçant l'appropriation dont elle peut être l'objet au travers d'une logique du savoir qu'incarnent les experts, qu'elle s'exerce par le peuple, en lui permettant de débattre des contours du bien commun au sein d'un espace public identifiable et, qu'enfin elle se donne comme finalité d'agir pour le peuple en faisant retrouver aux gouvernants les voies d'une représentation assumée et responsable. Dans le cadre de la construction européenne, il faudrait ajouter à ces pré-requis, la nécessité de redonner à la politique la place qui lui revient aux côtés de l'économie et du droit et, par ailleurs d'engager une réflexion sur la nature et la fonction du temps politique, avec ses lenteurs et ses accélérations, en lui redonnant sa profondeur constructrice d'une mémoire et porteuse d'un projet.

UNE telle réflexion suppose que, après un demi-siècle d'histoire, l'on se mette en situation de repenser la pertinence du projet fonctionnaliste initial sous l'éclairage des progrès de la construction européenne. Robert Schuman et Jean Monnet pensaient qu'il convenait, dans une première étape, de distinguer un pouvoir d'expertise supranational, incarné aujourd'hui par la Commission et par la Cour de Justice, afin de le dégager des pesanteurs nationales qui lestent la capacité de décision des organisations internationales traditionnelles. Ce pouvoir se voyait assigner un domaine d'intervention limité aux matières que les Etats avaient, d'un commun accord, décidé de lui confier. Par contre, la légitimité démocratique restait d'essence nationale. A côté de ce pouvoir supranational se développait un pouvoir diplomatique interétatique au sein du Conseil des Ministres et, plus tard du Conseil européen. Très vite des contradictions se sont révélées. D'une part entre ces deux pouvoirs ; il est apparu que le pouvoir diplomatique pouvait constituer un frein à l'affirmation du pouvoir d'expertise. Plus gravement, à mesure que le champ de compétence communautaire s'affirmait, entre la logique communautaire a-démocratique et les logiques nationales fondées, au contraire, sur une légitimité démocratique. L'élection du Parlement européen au suffrage universel, l'extension de son pouvoir normatif, les évolutions de vocabulaires introduites par le Traité de Maastricht n'y ont rien changé. Pour reprendre la formule de Jacques Delors, l'Europe communautaire reste un « objet politique non identifié ».

Un tel constat donne la mesure des enjeux qui devraient se jouer tant au sein de la Convention pour l'avenir de l'Europe, investie de la responsabilité de préparer un projet de traité constitutionnel, que pour les citoyens des pays membres de l'Union. Un enjeu d'autant plus urgent que vient le télescoper le processus d'élargissement de l'Union en direction de pays dont les attentes et les cultures ne recoupent pas nécessairement celles des membres actuels de l'Union. Il est certain que la réalisation d'un élargissement en l'absence d'une clarification préalable, opérée à quinze, des mécanismes de fonctionnement de l'ensemble institutionnel communautaire et d'une prise de parti, transparente et démocratiquement débattue, sur la nature de l'objet politique en construction risque de faire passer une chance historique d'inscrire l'avenir de l'Europe dans une perspective politiquement identifiable.

« Pour reprendre la formule de Jacques Delors, l'Europe communautaire reste un « objet politique non identifié ». »

Pour y parvenir, il faudra du courage, de la lucidité et une part importante d'imagination utopique. Mais finalement, n'est ce pas dans ces quelques vertus simples que réside l'honneur de la politique lorsqu'elle est pratiquée dans un espace et un esprit démocratique ? ❙