



*"Si la nature nous a donné deux oreilles et une seule bouche,
c'est qu'il y a souvent plus à écouter qu'à dire."*

Zénon d'Elée

AGORA CITOYENNE EUROPEENNE

**Proposition de réponse du Parlement européen aux demandes
des citoyens d'être mieux impliqués dans la construction de l'Union**

Gérard ONESTA

Vice-Président du Parlement européen

Chargé d'une meilleure utilisation des infrastructures du Parlement

Membre du Groupe de travail du Bureau sur la politique
d'information et de communication du Parlement européen

Février 2006

À la recherche du lien perdu

La construction européenne est dans une passe difficile.

La plupart des analystes s'accordent à penser que cette période de recherche d'un nouvel élan va être complexe, délicate et longue... Car la défiance qui s'est concrétisée par le double rejet du projet de Constitution européenne en France et aux Pays-Bas, est d'abord le révélateur d'un malaise profond. De synonyme d'espoir, l'idée européenne est devenue anxiogène pour une large part des populations.

Si - comme l'exprime l'immense majorité des commentateurs - le choc de ce double "Non", n'est pas un rejet du projet européen, mais un appel à une Europe plus en phase avec les aspirations concrètes des gens, les institutions continentales se doivent de faire évoluer leurs pratiques pour répondre à cette attente aujourd'hui palpable.

Il serait pourtant illusoire de penser pouvoir relancer le processus européen sans renouer un lien solide et permanent avec les citoyens européens. Car il ne suffira plus de leur dire que l'on construit l'Europe POUR eux, il faudra désormais construire l'Europe AVEC eux... C'est à cette condition, sine qua non, que la confiance sera - ou non - rétablie.

Les réponses conjoncturelles des institutions européennes

Chacune des institutions européennes a, bien sûr, intégré cette nouvelle dimension du dossier européen, mais leurs réponses s'inscrivent essentiellement - voire exclusivement - dans le débat sur le devenir du Traité Constitutionnel.

Le Conseil a ainsi décrété "une pause" en la matière, et a ouvert de (modestes) espaces de discussions - de nature et de dimension variables - au niveau de certains États membres. La Commission a lancé, toujours dans le cadre constitutionnel, son "Plan D" (Démocratie, Dialogue, Débat) dont on a du mal à définir les contours et moyens exacts, et qui peine à trouver un écho concret dans la société profonde européenne. Le Parlement européen - au travers du vote du rapport Duff / Voggenhuber en janvier 2006 - a, lui aussi, utilement balisé ce même sujet en suggérant des thèmes de débat, et en demandant aux Parlements nationaux de s'y impliquer.

Toutes ces initiatives sont positives, mais elles restent CONJONCTURELLES car limitées dans leur objet même. Elles ne sont, en effet, liées qu'à l'architecture institutionnelle de l'Europe. Même si ce thème reste essentiel, il apparaîtra souvent comme déconnecté des sujets de préoccupation quotidiens de "l'homme et de la femme de la rue". Ces efforts de réflexions risquent dès lors de verser (notamment dans les pays qui ont déjà approuvé le Traité Constitutionnel) dans le simple débat intellectuel réservé à une élite réunie lors de quelques "grand messes", ou de n'être qu'une pâle copie d'un débat national déjà mené. Par exemple, en France, ces initiatives - déconnectées de tout vote populaire final - auront du mal à avoir l'ampleur (et la virulence) des débats que ce pays a connus, au printemps 2005, lors de la campagne référendaire constitutionnelle.

Il faut donc, à côté - et en complément - de la nécessaire mais ponctuelle réflexion institutionnelle dont le calendrier ne court que sur une période relativement brève, réfléchir à une réponse STRUCTURELLE plus large et inscrite dans la durée.

Le Parlement européen, acteur naturel

L'institution la plus légitime

C'est notre assemblée parlementaire, directement élue par les citoyens européens, qui semble l'institution la plus à même de relever ce défi du dialogue. Par leurs contacts permanents avec la société civile dans leurs circonscriptions, et parce qu'ils sont les seuls à avoir obligation de rendre des comptes à des électeurs directs, les députés européens ont, pour ce faire, une légitimité que personne ne peut leur contester.

À l'heure où la Commission européenne, à travers son Livre Blanc, entend faire de la "COMMUNICATION" en direction des populations, le Parlement européen doit, lui, tenter de mettre en place une vraie "CONCERTATION" avec les citoyens. En termes de démocratie, ces derniers passeraient alors du stade de "consommateurs", à celui "d'acteurs". C'est un travail d'une tout autre nature, mais surtout d'une tout autre ambition...

L'institution la plus opérationnelle

Le Parlement européen est également le mieux armé pour répondre aux besoins de débats CONCRETS, qui constituent la VRAIE demande émanant de la société européenne. Qui, mieux que notre assemblée, creuset permanent d'où sortent les lois qui font désormais l'essentiel du quotidien des gens, peut répondre à cette aspiration de concertation sur des dossiers précis ? Il suffit de lire l'agenda annuel de ses plénières pour comprendre que le "concret", c'est le Parlement...

De plus, les travaux du Parlement européen s'inscrivent dans la durée, et ne sont pas "coincés" par le calendrier du débat constitutionnel. Élu pour cinq ans et non soumis dans sa composition, contrairement au Conseil, aux aléas permanents des scrutins nationaux, le Parlement incarne la stabilité législative dans le temps. Chacune de ses mandatures est riche de thèmes essentiels, étudiés sur le moyen et long terme, et connectés à la réalité des évolutions de la société européenne. La "permanence", c'est aussi le Parlement.

Sur le plan pratique, le Parlement européen est aussi la seule institution qui dispose de lieux de réunions vacants - en taille et en nombre suffisants - pour répondre aux exigences logistiques d'une telle opération. Il n'est un secret pour personne que les bâtiments parlementaires de Strasbourg ⁽¹⁾ sont sous-utilisés (4 jours par mois à peine), et que leur "criante disponibilité" constitue une atteinte au simple bon sens, à l'heure où nos concitoyens demandent des lieux de confrontation et de débats...

Pour cet ensemble de raisons, c'est donc au Parlement européen que revient la charge de faire une offre de nouveau partenariat permanent, afin de recréer une alliance entre le projet européen et les citoyens de l'Union.

⁽¹⁾ La tenue de telles réunions sur le site de Strasbourg s'impose également pour ne pas entraîner de graves perturbations des travaux parlementaires planifiés dans les bâtiments de Bruxelles, dont les salles, hors des 4 jours mensuels de session plénière (semaines de "groupes" et de "commissions"), sont occupées en permanence.

Quels mécanismes envisager ?

Conjuguer "Démocratie directe" et "Démocratie représentative"

Dans un monde où l'on voudrait que le citoyen s'implique davantage, chacun appelle de ses vœux la mise en valeur de la "Démocratie directe". Mais comment organiser concrètement un tel débat, cohérent et fertile, dans une communauté humaine qui compte près d'un demi-milliard de citoyens ? L'idée proposée ici, est de mettre en synergie le meilleur de la Démocratie directe, en mobilisant la société civile européenne représentée par son dense et vivant réseau d'organisations associatives, professionnelles ou syndicales, et la Démocratie représentative, incarnée au niveau continental par le Parlement européen. C'est de ce dialogue permanent, concerté et équilibré, que pourront émerger les voies d'un nouveau consensus européen.

Il est suggéré d'appeler "AGORA" l'ensemble de ce processus de dialogue, en référence - et en hommage - au premier lieu de débat public de la démocratie "directe" athénienne, aux origines de notre démocratie européenne...

Calquer l'initiative sur le calendrier du Parlement

C'est sur la base même de l'agenda législatif du Parlement qu'il faudrait établir le calendrier de tels échanges. C'est en effet dans l'hémicycle européen que bat le tempo des dossiers majeurs qui fondent l'Europe. Ce seraient donc les grands rendez-vous de nos plénières, là où s'écrivent les lois futures, qui devraient rythmer les travaux de cette Agora citoyenne. À titre d'exemple, le dernier semestre écoulé aurait pu fournir quatre grands thèmes de débats : "Turquie" (relations avec l'Orient ?, droits fondamentaux ?, immigration ?, laïcité, etc.) - "Reach" (risques sanitaires ?, choix industriels ?, droits des consommateurs ?, etc.) - "Perspectives Financières" (priorités de l'Union ?, solidarité des territoires ?, ressources propres ?, etc.) - "Directive Services" (liberté d'établissement ?, droit applicable ?, harmonisation sociale ?, etc.).

Donner la pleine maîtrise du processus aux organes du Parlement

La Conférence des Présidents qui incarne, avec une pondération proportionnelle des voix, les groupes parlementaires, resterait - conformément à sa mission de conduite politique des débats - le seul organe apte à décider, annuellement, du CALENDRIER et des THÈMES des rencontres de l'Agora.

Les commissions parlementaires, de par leur expertise sur des domaines spécifiques, seraient les organes les plus à même de définir les interlocuteurs à privilégier. Elles seraient donc chargées des ACCRÉDITATIONS des organismes représentatifs de la société civile européenne. Chaque commission serait maître des thématiques qui lui échoient au terme du règlement du Parlement. On reprendrait ici un système d'accréditation bien connu dans les instances internationales, à l'ONU par exemple. Les critères pour qu'un organisme puisse être accrédité resteraient à préciser (dimension, ancienneté, objet social...). En choisissant un large "panel" de partenaires (ONG, associations, fondations, académies, syndicats...), les commissions seraient également garantes de la pluralité et de la représentativité de l'Agora. Enfin, les commissions parlementaires, au travers des députés les plus directement impliqués (rapporteurs, coordinateurs, shadows rapporteurs...), établiraient le lien direct et concret avec les pans de la société civile qui leur correspondent.

Le Bureau du Parlement, traditionnellement en charge des questions administratives et financières, serait chargé - avec l'aide du secrétariat général - de L'ORGANISATION pratique du déroulement des travaux de l'Agora. Le Bureau établirait notamment la procédure de conduite et de validation de ces débats.

Les travaux de l'Agora seraient donc menés par les citoyens européens, mais également pleinement pilotés par le Parlement européen...

Quels rôles pour l'Agora ?

Un exutoire "en positif" des attentes citoyennes

Le mécanisme de la concertation - dès lors qu'il est loyalement mené - pousse les parties les plus revendicatives à sortir de la seule obstruction stérile. Il oblige chacun à passer du stade du "*Je m'oppose*", au stade du "*Je propose*". La confrontation au réel est une bonne école. Au final, pour qui croit aux vertus du dialogue démocratique, la décision qui sort de ce processus est infiniment plus en phase avec les attentes des gens. Les incompréhensions éventuelles sont levées, les vrais clivages sont dégagés, les enjeux et les solutions mieux pesés. C'est la société dans son ensemble qui s'en retrouve mieux dirigée, donc apaisée et plus solidaire, car davantage confiante en ses propres valeurs.

Comme il n'existe pas de "citoyenneté idyllique", un tel processus est parfois complexe et souvent hésitant à ses débuts, mais il peut être aussi, au final, incroyablement fécond. Son avantage décisif étant de désamorcer toute critique fondée sur "*l'Europe qui se construit dans le dos des citoyens...*"

De l'exposé du problème, au consensus

Le rôle donné à l'Agora serait, au travers du dialogue approfondi, de mener ses participants à poser les VRAIS TERMES du débat et les OPTIONS de solutions possibles, et ce, selon l'angle de vue privilégié des acteurs de la société civile qui "vivent au quotidien" un dossier européen particulier. L'Agora travaillerait au cours de la période d'élaboration des rapports en commissions parlementaires, donc en amont de la venue d'un sujet en plénière. Elle contribuerait ainsi à faire émerger en pleine lumière certains éléments de la confrontation d'idées, trop souvent confinés aux tractations des lobbysmes.

On peut même imaginer que, sur certains points du débat, les travaux de l'Agora débouchent sur un consensus. À ce titre, les travaux de la "Convention sur l'avenir de l'Europe" ont permis de démontrer, en 2004, de façon magistrale, que l'on pouvait dégager - sans vote, mais simplement par l'échange - des pans d'accords entiers, et ce, même au sein d'une assemblée à la composition très disparate...

Augmenter la capacité d'expertise du Parlement

Ce processus de concertation, ouvert et large, deviendrait aussi un précieux complément du programme actuel des auditions des commissions parlementaires. Ces auditions, essentielles pour éclairer les députés au travers de paroles d'experts, restent très ponctuelles - voire confidentielles - et n'irriguent pas le grand réseau de la société civile européenne qui s'en sent parfois écarté.

Les interventions directes, devant l'Agora, des députés⁽²⁾ "en pointe" sur les sujets évoqués, fourniraient à ces parlementaires non seulement un auditoire attentif - voire des relais sociétaux et/ou médiatiques inespérés - mais augmenterait également la capacité d'expertise globale de notre assemblée.

Intégrer les résultats de l'Agora dans la réflexion parlementaire

Les conclusions de l'Agora sur un thème donné, seraient non seulement intégrées par les députés dans leur propre réflexion (sous forme de dépôt d'amendements par exemple), mais également portées à la connaissance des commissions parlementaires et/ou des institutions européennes concernées. En cas de reprise de tout ou partie de ces conclusions, la valorisation du "travail citoyen" serait alors évidente...

L'Agora agirait ainsi comme un catalyseur des voix dispersées des citoyens européens, en utile complément à la parole de leurs représentants élus au Parlement européen.

(2) Pour faciliter la pleine participation des eurodéputés intéressés par les travaux de l'Agora, une simple adaptation à la marge des règles internes du Parlement serait nécessaire. Elle se limiterait à autoriser le député participant à une session de l'Agora à signer, ce jour-là, le registre de présence à Strasbourg - en alternative à une signature à Bruxelles - pour obtenir le versement du "per diem". La règle du paiement des voyages n'aurait pas besoin d'être modifiée, il suffirait d'appliquer celle déjà en vigueur pour les "voyages intermédiaires", qui prévoit le remboursement sur la base des frais réellement encourus.

Quels moyens budgétaires ?

En guise de première approche, et dans l'attente d'études budgétaires plus poussées, les besoins financiers pour la mise en œuvre de l'Agora seraient de trois ordres.

Les frais de mise à disposition de salles

Ces frais couvrent la location de salles (gratuites en l'occurrence), le chauffage, l'éclairage, le nettoyage, le gardiennage et l'assurance des espaces mis à disposition de l'Agora. Le Parlement dispose d'une ligne budgétaire pour des "Opérations hémicycles" (événements politiques et/ou médiatiques se déroulant dans nos bâtiments) d'un montant annuel de plusieurs centaines de milliers d'euros. Ces sommes, souvent sous-utilisées, trouveraient là un emploi évident et permettraient aisément de faire face à ce premier poste budgétaire.

Les frais d'interprétation et de traduction

Il ne peut pas être envisagé de mettre en place un système basé sur le multilinguisme intégral, trop lourd et trop coûteux. Un tel système serait, de plus, certainement inutile, tant les représentants des organismes de la société civile européenne sont rompus à s'exprimer couramment en plusieurs langues. La proposition serait de mettre en place un multilinguisme restreint, mais neutre. "Restreint", car on pourrait le limiter à cinq langues (ce qui est beaucoup plus que dans la plupart des rencontres internationales, aussi différentes que le Forum de Davos, ou le Forum Social Mondial, qui ont démontré que l'interprétation en seulement quelques langues permettait des travaux de qualité). "Neutre" également, car on ne définirait pas a priori quelles sont ces cinq langues (pour éviter les querelles entre "petites" et "grandes" langues...). Le panel linguistique pourrait ainsi évoluer - à la demande de l'Agora elle-même - en fonction du thème traité (on peut envisager, par exemple, qu'un débat sur la coopération euro-méditerranéenne nécessite l'usage ponctuel de l'arabe). Un multilinguisme ainsi maîtrisé resterait à la mesure des moyens du Parlement.

Les frais de voyage et de séjour

C'est, et de loin, le poste le plus lourd en termes budgétaires. Il faut compter, en moyenne, 1000 euros par participant pour une session d'Agora d'une durée de deux à trois jours. Si l'on envisage plusieurs centaines de participants par session, et plusieurs sessions par an, le coût total avoisine quelques millions d'euros annuels. S'il le souhaitait politiquement, le Parlement pourrait certainement faire face à cette dépense. Cependant, la proposition faite ici est de ne pas financer l'entièreté de ce poste, mais de demander à la société civile de s'investir dans le processus en prenant en charge une large part de ces frais. Notons que ces organismes ont déjà, dans leurs propres budgets, des ressources affectées à des déplacements et réunions internationales, et que ces sommes proviennent d'ailleurs souvent déjà d'un financement européen. Pour un organisme donné, l'impact se limiterait aux frais de transport et d'hôtel de quelques personnes pendant quelques jours, ce qui semble tout à fait raisonnable. De façon pédagogique, l'idée serait donc de pousser la société civile à s'impliquer pleinement dans le processus, y compris de façon financière, en ne subventionnant qu'à la marge leurs déplacements.

Ainsi calibré, le coût d'une telle opération semble tout à fait à la portée de notre assemblée. Il ne représenterait qu'une part infime de ce que le Parlement dépense pour son programme de "visiteurs" (17 millions d'euros par an), et s'adresserait, en fait, à des "visiteurs" à (très) "forte valeur ajoutée"...

Quelles relations avec les autres institutions ?

Pour des raisons de politique générale - notamment l'impact positif sur le climat social européen - les autres institutions européennes auraient tout à gagner du succès d'une telle entreprise. Chacune d'elle pourrait donc, à sa mesure, contribuer à la réussite de l'Agora. Des contacts exploratoires pourraient utilement être entrepris en ce sens...

Le Conseil

Le Conseil pourrait inciter ses membres à relayer l'initiative du Parlement en amont, auprès de chaque société civile nationale, afin de populariser l'initiative. De même, en aval des travaux de l'Agora, le Conseil pourrait s'engager à en diffuser largement les conclusions dans chaque pays, pour montrer tout l'intérêt qu'il accorde à la réflexion citoyenne...

La Commission

La Commission pourrait voir dans l'Agora l'outil opérationnel qui manque encore à son récent "Livre Blanc" sur une meilleure communication entre l'Union et les citoyens européens. Elle pourrait alors intégrer une part des conclusions de l'Agora dans sa propre réflexion politique prospective, voire même dans ses initiatives législatives. Sur le plan budgétaire, la Commission pourrait aussi encourager, par des subventions complémentaires, les organismes accrédités par le Parlement auprès de l'Agora, simplifiant d'autant l'équation financière exposée au chapitre précédent.

Le Comité des Régions et le Conseil Économique et Social

Ces assemblées, en raison de leur spécificité, pourraient bien évidemment être associées par le Parlement à la définition des travaux de l'Agora, et même y être invitées pour s'exprimer à titre d'experts. Les synergies - aujourd'hui modestes - entre le Comité des Régions, le Conseil Économique et Social, et le Parlement européen pourraient ainsi en ressortir largement renforcées.

L'implication des citoyens est une sorte de "Graal démocratique" que recherche chaque institution européenne. Un partenariat concerté entre tous les rouages institutionnels de l'Union autour du projet de l'Agora, pourrait donner un résultat "gagnant - gagnant" pour chacun...

Quel calendrier ?

Le tempo de l'Agora

Pour être pertinente, c'est-à-dire perçue par les populations européennes comme une inflexion majeure de la politique de l'Union à leur encontre, l'opération doit avoir d'entrée une certaine dimension, sans pour cela prétendre au gigantisme.

Un minimum de quatre à cinq sessions annuelles de l'Agora, durant chacune deux à trois jours, semble une base réaliste pour lancer une telle initiative. Ce tempo pourrait être adapté par la suite, sur la base d'une évaluation des résultats et des besoins.

L'Agora se réunirait alors au Parlement européen à Strasbourg, en dehors des périodes de session parlementaire, suffisamment à l'avance pour que ses conclusions puissent irriguer les travaux des eurodéputés quand ces derniers se réuniront, à leur tour, en plénière, sur le même sujet. Les dates des sessions de l'Agora pourraient même être indiquées sur le calendrier parlementaire annuel.

L'objectif serait de démarrer les travaux de l'Agora en 2007, année qui marquera le 50^{ème} anniversaire de la construction européenne. Cette date serait aussi très symbolique pour montrer qu'un nouvel élan veut être donné par notre Parlement. L'année 2006 serait alors mise à profit pour lancer la procédure d'accréditation dans les commissions, préciser le fonctionnement et le budget de l'Agora, et populariser l'initiative en direction de la société civile européenne.

Le calendrier interne de validation de l'initiative

L'idéal, sur le plan de l'impact politique et médiatique, serait que le Parlement européen puisse annoncer publiquement son initiative, fin mai 2006, lors du premier "anniversaire" du "Non" à la Constitution. Cela signifie que les organes décisionnels de notre assemblée - Conférence des Présidents et Bureau - devraient avoir donné leur feu vert, au plus tard, à la mi-mai prochaine. Ceci implique que les premiers échanges de vues sur le sujet au sein de ces organes devraient se dérouler en mars, pour que le projet puisse y être soumis au vote vers la fin avril.

L'enjeu pour le Parlement européen est de relever le "défi du 29 mai".

À la date du premier anniversaire des difficultés rencontrées par la Constitution européenne, le Président de notre assemblée devrait pouvoir annoncer que les eurodéputés ont non seulement entendu et compris le message des citoyens, mais se sont surtout dotés des moyens concrets pour y répondre avec eux.

L'Agora serait alors une vraie réponse politique du Parlement à la crise européenne.