



N° 1439

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 novembre 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 24 octobre 2017

*sur la **refondation démocratique de l'Union européenne***

Co-rapporteurs

M. SÉBASTIEN NADOT

M. DIDIER QUENTIN

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. DÉMOCRATISER À L'ÉCHELLE DES PEUPLES	13
A. DONNER DU SENS À L'UNION	13
1. Une machine lointaine et technocratique	13
b. Un lexique institutionnel incompréhensible	15
2. Vers une pédagogie européenne	16
a. Enseigner l'Europe de l'école au lycée	16
i. L'Europe à l'école : notion diffuse, notion confuse	16
ii. L'anglais superstar ?	18
b. Élargir les publics du programme Erasmus	20
c. Donner une âme à l'Union, pour lui gagner l'âme des citoyens	21
B. POUR UNE EUROPE DES MÉDIAS	22
1. L'Europe boudée des médias	22
a. Favoriser l'utilisation des langues nationales	22
b. Une couverture globalement décevante dans les médias	25
2. Rendre visible l'Union Européenne	29
a. Préciser et renforcer les obligations des services publics audiovisuels	29
b. Mettre en valeur les réalisations positives de l'Union	31
C. RENFORCER LA PARTICIPATION POLITIQUE DU PEUPLE	33
1. La démocratie représentative européenne en crise	33
2. Renforcer la participation des peuples	35
a. Revitaliser l'initiative citoyenne européenne (ICE)	35
b. Promouvoir le débat citoyen	37
II. DÉMOCRATISER À L'ÉCHELLE DES PARLEMENTS	39
A. VALORISER LE PARLEMENT EUROPÉEN	39
1. Qui connaît les députés européens, leur travail et le rôle du Parlement ?	39
a. Le Parlement européen déconnecté des citoyens	39

b. Des députés européens peu connus et mal considérés	42
2. Renforcer le rôle du Parlement européen.....	45
a. Un désir européen de voir le Parlement jouer un rôle plus important	45
b. Un nouveau mode de scrutin plus pertinent mais.....	46
B. UN PARLEMENT NATIONAL TRÈS DISCRET SUR LES ENJEUX EUROPEËNS	47
1. Un Parlement national absent du processus démocratique européen	47
a. État des lieux des procédures d’information et de contrôle	47
b. Modèle étranger : le cas danois	50
i. La « procédure du mandat parlementaire » danois.....	50
ii. Les procédures de consultations de la population danoise	51
2. (Ré) introduire les débats européens au sein du Parlement national	51
a. Restaurer des séances de questions au Gouvernement consacrées aux enjeux européens	51
b. Valoriser et renforcer le rôle des députés-référents de la commission des affaires européennes	52
III. DÉMOCRATISER À L’ÉCHELLE DES GOUVERNANTS	55
A. POUR UNE PLUS FORTE INCARNATION DE L’EXÉCUTIF EUROPÉEN ..	55
1. L’Union européenne souffre d’un déficit d’incarnation	55
2. Conférer une légitimité et une visibilité renforcées aux responsables européens ..	55
a. Maintenir et renforcer le système dit des « têtes de liste » ou « spitzenkandidat »	55
b. Fusionner les postes de président de la Commission européenne et de président du Conseil européen.....	56
B. PAS DE PROGRÈS SANS TRANSPARENCE ET CONTRÔLES ACCRUS.....	57
1. Suspicion et désaveux des processus de l’Union.....	57
a. Améliorer la transparence du processus législatif européen	57
b. Améliorer la transparence des négociations européennes.....	59
2. Renforcer le contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement.....	60
a. Améliorer l’information du Parlement sur les réunions du Conseil de l’Union.....	60
b. Associer le Premier ministre au Conseil européen.....	61
DÉCROCHER LA LUNE !	63
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	65
CONTRIBUTION	67
I. CONTRIBUTION COMMUNE DES GROUPES FRANCE INSOUMISE ET GAUCHE DÉMOCRATE ET RÉPUBLICAINE.....	67

**ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR
LES RAPPORTEURS 71**

LES GRANDS AXES DU RAPPORT

- Simplifier et clarifier le fonctionnement de l'Union ;
- Enseigner l'Europe, médiatiser l'Union, connaître les autres Européens ;
- Donner un visage et une voix à l'Union.

INTRODUCTION

En 1945, Albert Camus écrivait dans ses *Lettres à un ami allemand* : « *L'Europe sera encore à faire. Elle est toujours à faire* » ⁽¹⁾. Cette phrase résonne de nos jours avec une acuité toute particulière, à l'heure où l'Union européenne doit affronter de multiples crises – crise financière, crise des dettes publiques, crise migratoire, Brexit, crise démocratique... – dans un contexte international singulièrement instable et menaçant.

L'Europe est encore à faire. Elle semble même sous certains aspects à réinventer. Depuis dix ans, cette crise protéiforme n'a eu de cesse de se renforcer, comme un révélateur des fragilités de l'Union. Pour nombre de citoyens, les doutes à son égard et la défiance sont tels que, paraphrasant Paul Valéry, nous pourrions dire que nous savons maintenant l'Union européenne mortelle ⁽²⁾.

L'Europe ne pourra demeurer et se renforcer qu'en se démocratisant plus fortement. Il lui faut devenir pleinement un espace politique, dans lequel les citoyens de l'Union pourront collectivement exprimer des choix qui se traduiront, de manière effective, en orientations politiques. La démocratisation de l'Union implique, sans vérité absolue ni officielle, que les citoyens puissent réellement peser sur les politiques publiques mises en œuvre. Il faut pour cela qu'ils connaissent mieux l'Europe.

Au cours des auditions, certains interlocuteurs ont contesté l'existence même d'un déficit démocratique au sein de l'Union, insistant sur le fait qu'il s'agissait essentiellement là d'un ressenti et non d'une réalité.

Certes, l'Europe est, par définition, l'association d'États ayant choisi librement d'œuvrer ensemble, en faveur d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples. En ce sens, l'Union s'oppose effectivement aux Empires qu'étaient autrefois l'Empire austro-hongrois ou l'Empire ottoman, l'adhésion n'étant pas contrainte, mais volontaire. En négatif, la décision prise par le peuple britannique de la quitter le 23 juin 2016 l'atteste. Par ailleurs, comme le rappelle l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), celle-ci est fondée sur les valeurs démocratiques ⁽³⁾.

Cependant, il serait imprudent de détourner le regard et de ne pas prendre en considération ce ressenti qu'éprouve une part non négligeable de la population

(1) *Lettres à un ami allemand*, Albert Camus, éditions Gallimard (1948).

(2) En référence à la phrase : « *Nous autres, civilisations, nous savons maintenant que nous sommes mortelles* » extraite de *Regards sur le monde actuel* de Paul Valéry (1931).

(3) « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

de l'Union. Il est évident que certains de nos concitoyens ne parviennent pas ou plus à s'identifier à cette entité supranationale qui, en l'absence de tout leadership politique, ne peut leur apparaître que lointaine et anonyme. Comme l'indiquait Barack Obama dans son dernier discours, en tant que Président des États Unis, prononcé le 10 janvier 2017 : « notre démocratie est menacée chaque fois que nous la considérons comme acquise ».

Par ailleurs, en dépit de l'existence des élections européennes au suffrage universel direct, depuis 1979, les citoyens ont le sentiment que leur volonté exprimée dans les urnes parvient difficilement à se concrétiser dans les orientations politiques mises en œuvre par l'Union.

Enfin, un sentiment de fatalisme et d'irréversibilité prévaut, imposant l'idée qu'aucune alternative n'est possible, situation peu démocratique, suscitant détachement et frustration. Un des points de « rupture » régulièrement évoqué au cours des auditions concernait justement les référendums de 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe dont les résultats français et néerlandais n'ont pas été par la suite respectés.

Comme l'indiquait à nouveau Albert Camus, dans la revue *Caliban* : « *Le démocrate est modeste [...]. Quelque décision qu'il soit amené à prendre, il admet que les autres, pour qui cette décision a été prise, puissent en juger autrement et lui signifier [...]. Le démocrate, après tout, est celui qui admet qu'un adversaire peut avoir raison, qui le laisse donc s'exprimer et qui accepte de réfléchir à ses arguments [...]. Quand des hommes ou des partis se trouvent assez persuadés de leurs raisons pour accepter de fermer la bouche à leurs contradicteurs [...], alors la démocratie n'est plus* »⁽¹⁾.

La plupart des personnes entendues dans le cadre de cette mission ont précisé que l'argument de la paix ne suffisait plus, que cet acquis essentiel n'est plus en mesure, à lui seul, d'emporter l'adhésion et de générer de l'enthousiasme pour le projet européen.

En période de crise et en raison de l'absence de résultats tangibles, l'approche fonctionnaliste, chère aux pères fondateurs et légitimée par les résultats, semble également avoir atteint ses limites et n'est plus, aujourd'hui, en mesure de convaincre les citoyens européens du bien-fondé de cette construction. La légitimité de l'Union ne peut plus s'appuyer uniquement sur l'efficacité et les résultats. C'est une condition nécessaire, mais pas suffisante. Il apparaît donc essentiel pour les rapporteurs que d'autres formes de légitimation, plus démocratiques et plus politiques, soient mises en œuvre rapidement, afin de redonner du souffle à cette aventure commune.

Le grand dessein d'une « Europe des peuples, par les peuples et pour les peuples » doit émerger et motiver certaines transformations. Une Union plus simple à appréhender, plus représentative, plus responsable et plus politique. En

(1) *Revue Caliban* (1948).

somme, une Union à la légitimité démocratique renforcée. La plupart des recommandations formulées ici n'imposent pas de réformes des traités ou de révisions constitutionnelles d'envergure. Elles impliquent, en revanche, une véritable volonté des acteurs politiques et institutionnels.

Une telle entreprise implique nécessairement d'associer plus fortement les citoyens dans le fonctionnement des institutions de l'Union, de faciliter l'accès à l'information, de valoriser les actions concrètes de l'Europe, de mieux se connaître entre Européens.

Pour demeurer, l'Union doit devenir plus démocratique mais elle doit aussi être plus ambitieuse, se donnant les moyens de répondre aux grands défis mondiaux que sont notamment la lutte contre le réchauffement climatique, les menaces terroristes et sécuritaires, le développement du numérique et de l'intelligence artificielle, l'innovation ou la recherche en matière de santé et de vieillissement.

I. DÉMOCRATISER À L'ÉCHELLE DES PEUPLES

A. DONNER DU SENS À L'UNION

« Donner à l'Europe une âme, c'est lui assurer cette part de rêve et de poésie sans laquelle il n'est pas de projet collectif d'envergure possible »⁽¹⁾ souligne avec justesse Élie Barnavi. Or, l'Union peine indubitablement à gagner l'âme des peuples qui la composent, car les symboles et les grands desseins lui font aujourd'hui cruellement défaut. Ainsi, elle apparaît aux yeux de nombreux de nos concitoyens comme une « machine » lointaine et technocratique.

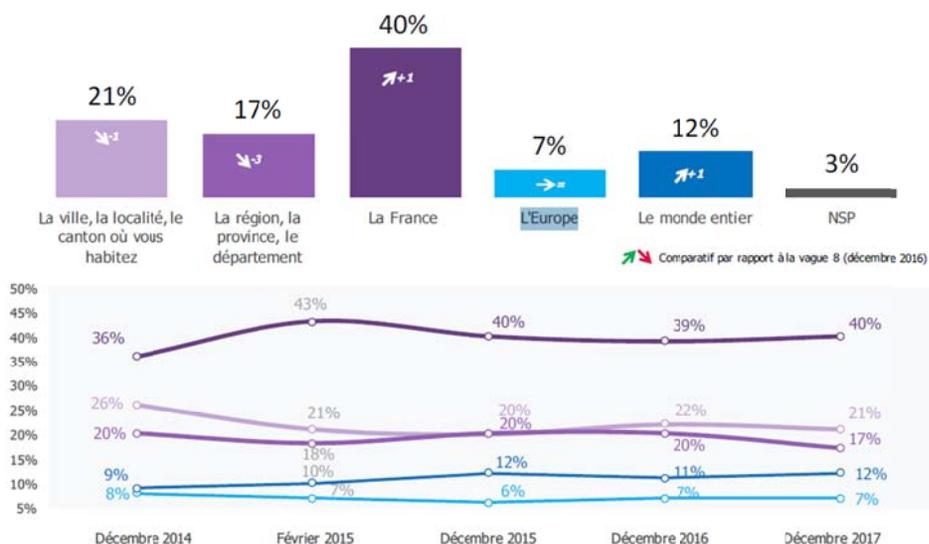
1. Une machine lointaine et technocratique

a. Entre indifférence et défiance

L'Union européenne est perçue par de nombreux citoyens comme un lieu de pouvoir lointain et insaisissable, auquel il est particulièrement difficile de s'identifier. De nombreuses enquêtes d'opinion montrent le sentiment de déréliction qui gagne les Français vis-à-vis de l'Europe.

Ainsi, s'agissant du sentiment de proximité avec les différentes unités géographiques, l'Europe apparaît en dernière position dans le récent baromètre de la confiance politique du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), comme l'atteste le graphique, ci-après :

SENTIMENT DE PROXIMITÉ AVEC LES DIFFÉRENTES UNITÉS GÉOGRAPHIQUES



Source : Baromètre de la confiance politique, la défiance s'obstine, CEVIPOF, janvier 2018

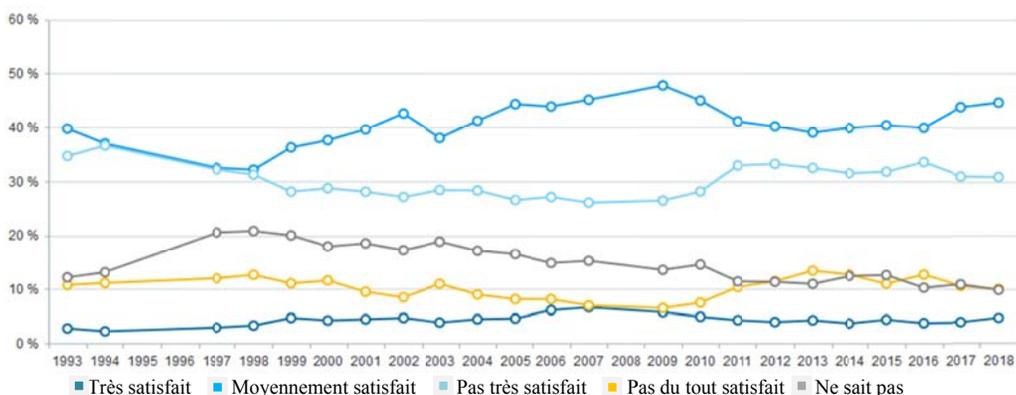
(1) L'Europe frigide d'Élie Barnavi, éditions André Versaille (2008).

Selon une enquête ⁽¹⁾, datant de mai 2018, les Français estiment se sentir concernés par ce qui se passe en Europe à hauteur de 68 %, mais ils restent modérément intéressés par les politiques européennes de façon générale à hauteur de 48 % et par les prochaines élections européennes en particulier, à hauteur de 45 %.

Les résultats des enquêtes Eurobaromètre, même s'ils n'indiquent absolument pas un rejet massif de l'Union européenne, révèlent néanmoins un enthousiasme très modéré envers le fonctionnement démocratique de l'Union européenne, comme l'atteste le graphique, ci-après :

LE NIVEAU DE SATISFACTION DES CITOYENS EUROPÉENS ENVERS LE FONCTIONNEMENT DÉMOCRATIQUE AU SEIN DE L'UNION

Dans sa globalité, êtes-vous très satisfait, moyennement satisfait, pas très satisfait ou pas du tout satisfait avec la façon dont la démocratie fonctionne dans votre pays ? Diriez-vous que vous êtes... ?
Que diriez-vous du fonctionnement de la démocratie dans l'Union européenne ?
Union Européenne (depuis mars 1993 à mars 2018)



Selon la toute dernière enquête Eurobaromètre ⁽²⁾, publiée en octobre 2018, 62 % des citoyens européens considèrent l'adhésion à l'Union comme une bonne chose et 68 % pensent que leur pays a bénéficié de l'Union. Ces chiffres très positifs doivent néanmoins être relativisés, puisque cette moyenne ne tient pas compte de certains décrochages nationaux importants, ni de l'hétérogénéité des préoccupations des citoyens européens interrogés. Comme l'a souligné dans la presse Eddy Vautrin-Dumaine, directeur d'étude chez Kantar Public, institut de sondages qui a réalisé l'enquête en question : « les répondants ne disent certainement pas qu'ils sont dans une Europe idéale, mais en réaction au Brexit, ils sont mieux à l'intérieur qu'à l'extérieur, pour faire face à l'attitude de plus en plus belliqueuse des États-Unis et à l'affirmation de grandes puissances comme la Chine et l'Inde » ⁽³⁾.

(1) Les Français un an avant les élections européennes de 2019 – Harris interactive pour LCP (mai 2018).

(2) Taking up the challenge: From (silent) support to actual vote (octobre 2018).

(3) Eurobaromètre : un satisfecit sur l'UE en trompe-l'œil, La Croix, 17 octobre 2018.

Une autre enquête récente portant sur les bénéfiques liés à l'appartenance de la France à l'Union européenne ⁽¹⁾ fait, en effet, apparaître des chiffres moins enthousiasmants : 38 % des personnes interrogées estiment que l'Union européenne a plus d'inconvénients que d'avantages, quand 38 % affirment qu'elle a autant d'avantages, que d'inconvénients et seulement 24 % déclarent qu'elle a plus d'avantages que d'inconvénients.

Enfin, les Français se montrent particulièrement critiques ⁽²⁾ avec les décisions prises par l'Union européenne : 45 % des personnes interrogées jugent que la dynamique, ces dernières années, va plutôt dans le mauvais sens, quand seulement 9 % portent un jugement positif et que 46 % s'abstiennent de tout jugement.

b. Un lexique institutionnel incompréhensible

Pour reprendre la célèbre formule détournée d'Albert Camus : « *Mal nommer les choses, c'est ajouter aux malheurs du monde* » ⁽³⁾. Or, le lexique européen s'avère particulièrement confus : certaines institutions à la dénomination proche recouvrent des réalités totalement différentes, à l'instar du « Conseil européen », du « Conseil de l'Union européenne », voire du « Conseil de l'Europe » qui ne fait pourtant pas partie de l'Union. Les méprises sont tellement courantes que sur le site internet officiel du Conseil de l'Europe, une page entière, intitulée « *ne pas confondre* » ⁽⁴⁾, est dédiée à ce sujet, en offrant des définitions et des clarifications sur les missions de chacun de ces organes.

Afin de faciliter l'appropriation par les citoyens de leurs institutions, une évolution sémantique apparaît indispensable : des dénominations claires n'entraînant aucune confusion doivent impérativement être données aux différentes institutions de l'Union européenne.

Par ailleurs, cette refonte du lexique européen pourrait utilement être étendue aux actes de l'Union que sont les « règlements » et « directives », dont le sens peut paraître abscons ou bureaucratique pour de nombreux citoyens. Il faut que nous puissions collectivement nous entendre sur le sens des « mots et des choses », en ne laissant personne se perdre dans une terminologie européenne technocratique, qui a pour effet de creuser la distance existant entre les citoyens et les institutions européennes.

Reprenant ainsi la clarification qui avait été proposée dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, le terme de « loi européenne » pourrait venir utilement se substituer à l'actuel « règlement » – acte législatif

(1) *Les Français et l'Union européenne – ELABE pour Les Echos, Radio Classique et l'Institut Montaigne (octobre 2018).*

(2) *Les Français un an avant les élections européennes de 2019 – Harris interactive pour LCP (mai 2018).*

(3) *La phrase exacte étant : « Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde » extraite de Poésie 44 (1944).*

(4) [Le Conseil de l'Europe en bref](#)

européen obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État-membre – tandis que l'actuelle « directive » pourrait prendre le nom de « loi-cadre européenne » – acte législatif européen liant les États-membres quant aux résultats à atteindre, mais leur laissant le choix de la forme et des moyens d'y parvenir.

Ainsi, les actes législatifs européens qui répondent déjà à la définition matérielle de la loi – règle de droit écrite, générale et impersonnelle – pourraient en prendre pleinement, et de manière parfaitement intelligible, le nom. De manière symbolique, pourrait ainsi être insufflée, à l'échelle européenne, l'idée que les actes collectivement adoptés par les institutions de l'Union sont, d'une certaine manière, l'expression d'une volonté générale européenne.

Par ailleurs, le terme « *acquis communautaire* » régulièrement utilisé pour désigner le droit de l'Union est en lui-même problématique, car il renforce l'idée que l'intégration européenne est irréversible, que « *Bruxelles* » est une machine technocratique dont la marche ne peut plus être arrêtée et que les choix exprimés dans les urnes par les citoyens n'ont *in fine* que peu d'impact sur les orientations politiques de l'Union.

Proposition : inviter le Gouvernement à initier une réflexion avec nos partenaires européens sur une simplification et une clarification de la terminologie européenne.

2. Vers une pédagogie européenne

a. Enseigner l'Europe de l'école au lycée

i. L'Europe à l'école : notion diffuse, notion confuse

Dans le primaire et le secondaire, l'Europe est un objet d'enseignement aux multiples facettes : historique, géographique, artistique, linguistique, politique, économique... Chacune d'elles renvoie à des programmes d'enseignement différents qui se complètent pour apporter aux élèves une formation cohérente et contribuer ainsi à leur compréhension d'un espace dont ils sont les héritiers et les futurs acteurs.

L'Europe occupe une place importante dans les programmes d'histoire et géographie depuis l'école élémentaire jusqu'au lycée. Le croisement des problématiques historique et géographique permet aux élèves d'aborder le continent européen dans toute sa richesse et sa complexité. L'histoire de l'Europe et des Européens est ainsi l'un des principaux fils directeurs des programmes d'histoire. Les facteurs d'unité, qui ont lié entre elles les différentes sociétés européennes, de l'Antiquité à l'époque contemporaine, comme les périodes de tensions, de concurrences et de fractures qui, à différentes époques, ont fragilisé cette unité, sont ainsi étudiés. Il s'agit alors d'étudier les différents contours du continent européen et d'évoquer, à la fois, ses principales caractéristiques

physiques et géographiques et l'intégration économique, politique et culturelle du territoire européen, en insistant sur le fonctionnement et les frontières de l'Union européenne. Les grandes étapes de la construction européenne et les enjeux de l'identité européenne sont au cœur des programmes d'histoire et de géographie de l'école élémentaire au lycée et sont particulièrement mobilisés avec les élèves de troisième et de première.

Par ailleurs, les valeurs et les principes de l'Union européenne sont au cœur des programmes d'enseignement moral et civique (EMC) qui ont été ajustés en juillet 2018 et qui s'appuient sur trois finalités liées entre elles : la construction du respect d'autrui, l'acquisition et le partage des valeurs de la République et la construction d'une culture civique. Cet enseignement spécifique est censé permettre aux élèves de définir les contours de leur citoyenneté française et européenne et de mieux appréhender les différents enjeux qui lui sont associés.

Toutes ces questions font l'objet d'une harmonisation dans le cadre des programmes scolaires. Il s'agit pour l'Éducation nationale de les traiter dans une logique d'approfondissement, tout au long de la scolarité, sans créer de « doublons » d'un niveau de classe à l'autre ou d'une discipline à l'autre. Lorsque des questions liées à l'Europe sont présentes dans différentes disciplines, elles s'inscrivent dans une logique de complémentarité. L'étude du thème « La France et l'Union européenne » menée en géographie au collège est ainsi présentée comme « complémentaire » à celle menée en histoire.

Les modalités d'enseignement des questions européennes sont laissées à l'appréciation des professeurs, dans le cadre de leur liberté pédagogique. En ce sens, ils peuvent utiliser les supports d'enseignement, les sources, les manuels papier ou numérique qu'ils souhaitent.

S'agissant de la mobilité des élèves, chaque académie définit sa stratégie permettant de développer une dimension européenne et internationale, que les établissements sont ensuite appelés à relayer de façon concrète. Les académies proposent donc de nombreux projets qui répondent à leur politique d'ouverture internationale. Ainsi, 11 % des élèves du second degré ont participé à une mobilité durant l'année scolaire 2016-2017.

Les rapporteurs reconnaissent donc que l'enseignement de l'Europe est une réalité, dans le primaire et le secondaire. Néanmoins, ils craignent qu'une notion présentée comme diffuse dans l'ensemble des enseignements ne se trouve *in fine* diluée.

Afin de permettre une meilleure incarnation aux yeux des élèves, les rapporteurs suggèrent que l'Europe fasse l'objet d'un enseignement au primaire et au secondaire, à part entière. En devenant une véritable matière, l'Europe gagnerait ainsi en réalité.

Proposition : dispenser au minimum une heure d'enseignement hebdomadaire consacré spécifiquement à l'Europe.

ii. L'anglais superstar ?

La diversité linguistique, comme préalablement indiquée, est l'une des richesses de l'Union européenne. Pour mieux appréhender cette réalité, il est impératif que les jeunes Français pratiquent le plus tôt possible une autre langue que la langue française.

Dans le monde d'aujourd'hui, l'apprentissage de l'anglais est essentiel, mais les rapporteurs regrettent que cette langue occupe une place quasi monopolistique dans notre enseignement, qui ne reflète pas la réalité de l'état linguistique de l'Union. L'anglais est actuellement parlé par 13 % de la population européenne, il arrive légèrement après l'allemand (16 %), fait jeu égal avec l'italien (13 %) et devance le français (12 %). Néanmoins, à la suite du Brexit, la langue anglaise devrait devenir la 17^e des 24 langues officielles de l'Union, avec moins de 1 % de locuteurs ⁽¹⁾. Derrière le bulgare, le slovaque et le finnois.

L'article L312-9-2 du Code de l'Éducation dispose que « tout élève bénéficie, dès le début de sa scolarité obligatoire, de l'enseignement d'une langue vivante ». Depuis la rentrée 2016, l'enseignement de langue vivante (LV) est ainsi dispensé dès le CP. Du CP au CM2, les élèves reçoivent un enseignement de langue vivante de 54 heures annuelles (1 heure 30 par semaine). À l'école, le niveau visé est le niveau A1 (utilisateur élémentaire). L'anglais est la première langue étudiée. À la rentrée 2017, pour l'enseignement public et privé, l'anglais concernait 97,3 % des effectifs. Les autres langues enseignées sont l'allemand (2,2 %), l'espagnol (0,2 %) et l'italien (0,25 %).

Depuis la rentrée 2016, les élèves débutent l'apprentissage de la langue vivante 2 en classe de 5^e. Les tableaux, ci-après, présentent la répartition des effectifs au collège pour les LV1 et LV2 :

À la rentrée 2017, la répartition des effectifs au collège était la suivante pour la LV1

Allemand	Anglais	Espagnol	Italien	Portugais	Néerlandais
127 071	3 166 864	19 732	4 654	970	249

À la rentrée 2017, la répartition des effectifs au collège était la suivante pour la LV2

Allemand	Anglais	Espagnol	Italien	Portugais	Néerlandais
355 396	106 374	1 773 070	131 363	7 187	2 308

Source DEPP – RRS Rentrée 2017

Les tableaux, ci-après, présentent la répartition des effectifs aux lycées pour les LV1, LV2, LV3 :

(1) Langue anglaise dans l'Union européenne : le Brexit change la donne – TV5 Monde.

EFFECTIFS AUX LYCÉES GÉNÉRAL, TECHNOLOGIQUE ET PROFESSIONNEL

À la rentrée 2017, la répartition des effectifs au lycée était la suivante pour la LV1

Allemand	Anglais	Espagnol	Italien	Portugais	Néerlandais
50 127	2 181 106	25 616	2 618	362	39

À la rentrée 2017, la répartition des effectifs au lycée était la suivante pour la LV2

Allemand	Anglais	Espagnol	Italien	Portugais	Néerlandais
311 035	68 649	1 356 036	90 270	4 569	1 182

À la rentrée 2017, la répartition des effectifs au lycée était la suivante pour la LV3

Allemand	Anglais	Espagnol	Italien	Portugais	Néerlandais
2 980	153	16 958	43 847	4 627	551

Quelques dispositifs spécifiques permettent de renforcer l'enseignement des langues dans le secondaire :

- les classes bilangues, dispositif spécifique au collège, qui permettent l'apprentissage de deux langues, dès la classe de 6^e, ont été rétablies. L'anglais est systématiquement associé à l'autre langue vivante. 112 055 élèves suivaient un enseignement en classe bilangues à la rentrée 2017.

- les sections binationales, dispositif spécifique aux lycées, qui donnent lieu à la délivrance du baccalauréat français et du diplôme allemand, espagnol ou italien correspondant, scolarisent 12 567 élèves.

- Les sections européennes ou de langues orientales (SELO), dispositif spécifique au lycée, sont ouvertes en lycées et proposent à des élèves motivés de développer leurs compétences en langues vivantes et leur connaissance de la culture des pays étrangers. À la rentrée 2017, les SELO concernaient 220 351 élèves.

- les sections internationales scolarisent 25 458 élèves de l'école au lycée en France (hors établissements français à l'étranger). Un enseignement de langue et littérature dans la langue de la section, ainsi qu'un enseignement en histoire-géographie au titre de la discipline non linguistique y sont dispensés. Les élèves peuvent présenter le diplôme national du brevet option internationale (DNBI) ainsi que le baccalauréat option internationale (OIB).

Les rapporteurs tiennent à souligner l'existence du dispositif eTwinning, qui est l'une des actions phares du programme Erasmus+ de la Commission européenne. Ce dispositif permet la mise en relation de classes européennes pour conduire des projets collaboratifs à distance en utilisant le numérique, par le biais d'une plateforme gratuite et sécurisée, mettant à leur disposition des outils variés. Tous les niveaux, de la maternelle au lycée, sont concernés, et toutes les disciplines. eTwinning permet ainsi de répondre à de nombreux objectifs : enseignement des langues vivantes, culture et dialogue, ouverture internationale, éducation citoyenne. La communauté eTwinning réunit 35 pays. Elle regroupe

plus de 600 000 enseignants du primaire et du secondaire en Europe, presque 200 000 établissements et 80 000 projets menés depuis le début de l'action, en 2005. Depuis 2005, en France, 55 000 enseignants se sont inscrits sur la plateforme, 16 000 établissements ont participé à un projet et 25 000 projets ont été réalisés. Les établissements labellisés eTwinning impliquent la communauté scolaire dans son ensemble : 1 212 écoles ou établissements sont labellisés en Europe, dont 56 en France.

b. Élargir les publics du programme Erasmus

En reprenant les fondements des *programmes communs d'étude* lancés par la Commission européenne en 1976, le programme *Erasmus* a conservé l'ambition d'une coopération, au niveau européen, entre les établissements d'enseignement supérieur. Adopté par le Conseil de l'Union, le 15 juin 1987, le programme Erasmus avait déjà pour objectif de « *renforcer les relations entre citoyens des différents États-membres, afin de consolider le concept d'une Europe des citoyens* ». Pour les rapporteurs, la coopération universitaire au niveau européen apparaît comme primordiale, puisqu'elle permet aux citoyens d'expérimenter « l'idée européenne » en lui donnant une forme concrète. En 2014, renommé *Erasmus+*, le programme a sensiblement élargi la portée de son action en regroupant des anciens programmes éducatifs européens comme *Leonardo* (formation des apprentis), *Grundtvig* (formation des adultes), *Comenius* (programme de mobilité pour les jeunes à partir de 14 ans) et le Service volontaire européen.

L'élargissement des compétences du programme s'est accompagné par une augmentation des crédits alloués pour la période de programmation 2014-2020, cette enveloppe s'élevant à 14,7 milliards d'euros, soit 1,5 % du budget de l'Union. Pour cette période, la France bénéficie de 1,2 milliard.

En 2016, le programme Erasmus+ a permis à 303 880 étudiants de bénéficier de mobilités dont 40 910 Français, faisant ainsi de notre pays l'État membre ayant le plus fortement recours à ce dispositif. Aujourd'hui considéré par les Français comme la troisième initiative européenne la plus positive⁽¹⁾, le programme Erasmus+ pourrait encore gagner en efficacité, en s'ouvrant plus largement à d'autres publics. Il est néanmoins important de nuancer l'idée selon laquelle Erasmus serait un programme réservé aux seules élites, puisque d'après une étude publiée par l'observatoire Erasmus+, plus de 59 % des apprenants ayant pris part au programme ont une origine modeste⁽²⁾.

En revanche, la participation des apprentis est loin d'être aussi importante que celle des étudiants. Cet écart s'avère substantiel puisque pour l'année 2016, en France, 38 531 mobilités avaient été accordées à des étudiants, tandis que seulement 15 821 à des apprentis. Mais une tendance à la hausse se dessine,

(1) Eurobaromètre (avril 2018).

(2) Notes de l'observatoire Erasmus + « La démocratisation d'Erasmus » (mars 2017).

puisque sur la période 2007-2013, environ 93 000 mobilités d'apprentis par an avaient été financées contre environ 108 000 mobilités pour la période 2014-2020, soit une augmentation de 15 %. Cette hausse doit cependant être nuancée, puisque notre pays compte un nombre bien plus faible d'apprentis, en comparaison avec d'autres pays européens, tels que la Pologne ou l'Allemagne qui en dénombrent deux fois plus. Enfin, la durée des mobilités des apprentis reste assez faible, puisqu'elle se déroule en moyenne pendant deux ou trois semaines, tandis que celles des étudiants durent en général un ou deux semestres.

Proposition : Œuvrer pour l'élargissement du programme Erasmus à des publics plus divers, afin de soutenir la démocratisation de la mobilité en Europe.

c. Donner une âme à l'Union, pour lui gagner l'âme des citoyens

Peu importe que la célèbre phrase de Jean Monnet soit apocryphe. Elle apparaît aux yeux des rapporteurs comme une réalité à laquelle il semble plus que nécessaire de donner corps aujourd'hui : « *Si c'était à refaire, je recommencerais par la culture* ».

Ainsi, il nous faut dépasser le modèle fonctionnaliste qui est à l'origine de l'Union européenne – c'est-à-dire une construction fondée initialement à partir de l'économie, suscitant des solidarités de fait et des transferts de compétences – pour réintroduire du culturel et du symbolique dans la construction européenne. Il faut, en effet, donner une âme à l'Union, pour lui permettre de gagner l'âme de ses citoyens. Il pourrait être utile de rappeler aux peuples de cet espace géographique qu'est l'Europe – « ce petit cap du continent asiatique »⁽¹⁾ – qu'ils sont les différents éléments constitutifs d'une seule et même civilisation qui souvent s'ignore.

Comme l'indique très judicieusement Élie Barnavi dans son ouvrage *L'Europe frigide* : « toute l'histoire moderne de l'Europe peut se lire comme une tension entre deux forces opposées : l'une politique qui tend à l'éclatement du continent en entités indépendantes ; l'autre culturelle, qui maintient l'unité de sa civilisation partagée »⁽²⁾. À l'heure où l'Union semble affronter des soubresauts qui pourraient lui être fatals, il paraît important d'insister sur cet héritage culturel, ainsi que sur ces valeurs que nous autres, Européens, avons en commun.

Pour demeurer, l'Union européenne doit gagner en substance et dépasser l'idée du marché unique, afin de faire mentir la terrible sentence de Paul Valéry qui déplorait, en 1933, que l'Europe n'ait pas eu la politique de sa pensée⁽³⁾.

Il faut favoriser et élargir les dispositifs, qui permettent aux citoyens de l'Union de se sentir concrètement européens, dépositaires d'un héritage commun, de Lisbonne à Riga, en passant par Paris et Berlin. En France, par exemple, l'accès

(1) *La crise de l'Esprit de Paul Valéry (1919).*

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

aux musées nationaux est gratuit pour l'ensemble des jeunes, âgés de 18 à 25 ans, et citoyens ou résidant dans un pays de l'Union européenne. De manière plus ambitieuse, un « *pass culturel paneuropéen* », dont les modalités devraient être très précisément définies, pourrait être mis en place, afin de faciliter et promouvoir un accès à la culture européenne pour l'ensemble de la jeunesse du continent.

Dans le même ordre d'idée, les rapporteurs saluent le projet pilote de la Commission européenne dénommé *DiscoverEU*, dont l'objectif vise à faire bénéficier 15 000 jeunes d'un *pass* leur donnant accès à différents moyens de transport (train, bus, ferries...) leur permettant, durant l'été, de visiter différents pays européens.

Comme l'avait indiqué Jacques Delors devant le Parlement européen en 1989 : « On ne tombe pas amoureux d'un grand marché ». Il nous faut donc agir résolument pour gagner le cœur des citoyens et cela passera nécessairement par les symboles et la culture.

Proposition : Faire vivre et découvrir nos différences en développant un pass culture paneuropéen, ainsi que des pass mobilités à destination des jeunes

B. POUR UNE EUROPE DES MÉDIAS

La diffusion et le traitement des questions européennes dans l'espace public et médiatique constituent, aux yeux des rapporteurs, un véritable enjeu pour la démocratisation de l'Union. Selon la formule d'Alfred Sauvy : « *bien informés, les hommes sont des citoyens ; mal informés, ils deviennent des sujets* ». Une couverture adéquate des enjeux européens apparaît, en effet, comme l'une des conditions indispensables pour que les citoyens de l'Union se sentent à même de devenir les acteurs du projet européen.

1. L'Europe boudée des médias

Le schéma de la communication des questions européennes implique trois protagonistes : un émetteur initial représenté par les institutions, un émetteur intermédiaire que sont les médias et enfin, en bout de chaîne, les citoyens qui sont les récepteurs finaux de cette information.

a. Favoriser l'utilisation des langues nationales

Hélas, l'émetteur principal que sont les institutions européennes apparaît bien trop faible et ne parvient pas, malgré les nombreux outils de communication déployés, à toucher les citoyens de l'Union de manière efficace.

Par ailleurs, les rapporteurs soulignent, avec regret, la préférence de plus en plus marquée des institutions européennes pour l'anglais, dans le cadre de leur politique de communication. Or, l'usage massif de cette langue, paradoxalement au moment du Brexit, renforce le sentiment d'isolement des

personnes ne la maîtrisant pas, limite la bonne diffusion des enjeux européens et participe à l'élargissement du fossé que certains citoyens européens perçoivent entre eux et leurs institutions.

De cette manière, la Commission ne parvient pas à atteindre convenablement ses cibles que sont en première ligne les journalistes et en bout de chaîne, l'ensemble des citoyens de l'Union. En effet, la plupart des points presse de la Commission sont réalisés, en anglais, par des porte-paroles s'exprimant de manière technocratique. Il apparaît impératif, aux yeux des rapporteurs, que les Commissaires s'expriment en personne devant la presse et dans leur propre langue, afin de dynamiser ces échanges et de renforcer leur identification par les citoyens. Le recours régulier aux vingt-quatre langues officielles de l'Union implique nécessairement un coût et une organisation particulière, mais c'est là un enjeu démocratique et symbolique, sur lequel il n'est pas souhaitable de réaliser des économies. Entendre les représentants des institutions de l'Union s'exprimer, tour à tour, dans les différentes langues officielles, a pour effet bénéfique de permettre à chacun de se sentir, à un moment ou à un autre, reconnu comme partie prenante de cette communauté de destin. Comme l'avait écrit Roland Barthes : « *Il faut imaginer une Babel heureuse* ».

Comme le souligne le linguiste Claude Hagège : « *L'Europe des langues a un destin qui lui est propre et ne saurait s'inspirer de modèles étrangers. Si l'adoption d'une langue unique apparaissait aux États-Unis, pour tout nouvel émigrant, comme un sceau d'identité, en revanche, ce qui fait l'originalité de l'Europe, c'est l'immense diversité des langues et des cultures qu'elles reflètent. La domination d'un idiome unique, comme l'anglais, ne répond pas à ce destin. Seule y répond l'ouverture permanente à la multiplicité. L'Européen devra élever ses fils et ses filles dans la variété des langues et non dans l'unité. Tel est à la fois, pour l'Europe, l'appel du passé et celui de l'avenir* »⁽¹⁾.

Proposition : inviter les Commissaires européens à prendre eux-mêmes la parole devant la presse, dans leur propre langue, afin de dynamiser ces échanges et de renforcer leur identification par les citoyens.

Le Parlement européen, dont le siège est à Strasbourg⁽²⁾, est l'institution de l'Union qui semble le plus et le mieux à même de communiquer à destination des journalistes et des citoyens. C'est d'ailleurs l'institution où le multilinguisme reste le plus prononcé, en conformité avec les stipulations de l'article 3 du TUE qui précise que « *l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique* ».

En revanche, l'opacité qui caractérise les prises de décisions au sein du Conseil européen et du Conseil de l'Union – et qui tient donc à distance la presse

(1) *Le souffle de la langue* de Claude Hagège, éditions Odile Jacob (2000).

(2) En vertu du protocole n°6 sur la fixation des sièges des institutions et de certains organes, organismes et services de l'Union européenne.

– a pour effet de renforcer la défiance envers les institutions européennes, comme le soulignent, justement, les résultats des consultations citoyennes. À cet égard, Arnaud Magnier, secrétaire général des consultations citoyennes, a indiqué dans la presse, à l’occasion de la session de clôture de ces consultations : « *il y a un grand sentiment d’opacité du fonctionnement européen, associé à beaucoup d’émotion qui peut s’apparenter à de la déception, parfois à de l’amertume* »⁽¹⁾. Empêcher la presse et les citoyens de convenablement s’informer ne fait que renforcer la défiance envers les institutions. Les institutions démocratiques se doivent d’être des « maisons de verre », pour reprendre l’expression utilisée par Claude Bartolone, lors de l’allocution⁽²⁾ ayant suivi son élection à la présidence de l’Assemblée nationale.

Pour la vitalité de la démocratie européenne, il est essentiel que tous les citoyens de l’Union puissent prendre connaissance, dans leur propre langue, de l’ensemble des documents produits par les institutions européennes. Force est de constater que tel n’est hélas pas le cas, puisque l’anglais domine très largement, notamment dans le domaine de la communication numérique.

Les tableaux, ci-après, attestent de la surreprésentation de l’anglais dans les différents outils de communication numérique utilisés par le Conseil de l’Union et le Conseil européen (site internet et réseaux sociaux) :

DISPONIBILITÉ PAR LANGUES OFFICIELLES DES PAGES DU SITE INTERNET *CONSILIUM*

Langue	Nombre de pages
Anglais	9039
Français	5018
Italien	4297
Allemand	4266
Grec	4259
Néerlandais	4230
Espagnol	4228
Portugais	4207
Danois	4203
Suédois	4176
Bulgare	4172
Finnois	4171
Estonien	4168
Polonais	4152
Hongrois	4140
Tchèque	4138
Slovaque	4138

(1) Les « consultations citoyennes » révèlent le côté obscur de l’Europe de Jean-Baptiste François – *La Croix* (31 octobre 2018).

(2) Séance du mardi 26 juin 2012.

Langue	Nombre de pages
Slovène	4138
Roumain	4135
Letton	4131
Lituanien	4130
Maltais	4122
Croate	4069
Gaélique	4012
TOTAL	105739

Source : Consilium

**PRÉSENCE SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX DU CONSEIL DE L'UNION
ET DU CONSEIL EUROPÉEN**

Réseau social/compte	Langue	Année de création	Nombre d'abonnés
Twitter @EUCouncil	Presque exclusivement l'anglais	2010	363 595
Facebook @EUCouncil	Principalement l'anglais, mais certaines publications sont géolocalisées dans toutes les langues de l'UE	2010	381 148
Instagram @EUCouncil	Anglais (ou publications multilingues)	2015	83 053
LinkedIn @EUCouncil	Anglais (ou une langue liée à un poste particulier, par ex. traducteur/trice d'une langue donnée)	2014	55 082
YouTube @EUCouncil	Anglais ou langue de la vidéo	2010	9 178
Twitter @EUCouncilpress	Anglais ou français, ou la langue liée au sujet	2010	297 371
Twitter @EUCouncilTVnews	Anglais	2009	28 671
Twitter @eucopresident	Anglais ou langue liée au sujet	2014	896 915
Facebook @eucopresident	Anglais (ou publications multilingues)	2014	225 087
Instagram @donaltdusk	Anglais (ou publications multilingues)	2018	82 671
YouTube Donald Tusk	Anglais	2010	1 364

Source : Consilium

b. Une couverture globalement décevante dans les médias

Le traitement des questions européennes dans les médias apparaît comme globalement insatisfaisant. Le principal problème n'est pas tant le désintérêt du public que l'idée que s'en font les directeurs de rédaction. C'est à leur niveau que la sensibilisation devrait être la plus grande, car ce sont eux qui décident des sujets et de leur traitement. Par ailleurs, cette couverture est hélas bien trop souvent

focalisée sur les crises que traverse l'Union – à l'image du bras de fer opposant actuellement la Commission européenne et le gouvernement de Giuseppe Conte sur le projet de plan budgétaire de l'Italie – renvoyant ainsi une image négative et anxiogène.

La couverture dans la presse écrite quotidienne est bonne, avec des pages « Europe » dédiées dans les grands quotidiens que sont notamment *Le Figaro*, *Libération* et *Le Monde*. En revanche, cette thématique est beaucoup plus rare dans la presse écrite hebdomadaire.

Les publications en ligne sur les affaires européennes sont nombreuses à l'image du site *Toute l'Europe*, mais semblent réservées à un cénacle d'initiés ou d'étudiants.

Le traitement des questions européennes à la radio et à la télévision – hors journaux télévisés – paraît, en revanche, très insuffisant. Il n'existe, par exemple, aucune émission régulière dédiée aux questions européennes sur les grandes chaînes que sont TF1, M6 et leurs chaînes affiliées.

Le service public audiovisuel offre une couverture des questions européennes plus régulière. Le tableau, ci-après, présente la durée approximative consacrée aux questions européennes sur les antennes des médias publics, soumis à la régulation du Conseil supérieur de l'audiovisuel :

**NOMBRE D'HEURES CUMULÉES S'AGISSANT DE LA DIFFUSION DE MAGAZINES
CONSACRÉS À L'EUROPE**

Médias	Nombre d'heures par mois
France télévisions	10
Radio France	4
France médias monde	16

Source : CSA.

Ainsi, France Télévisions dispose de deux correspondants permanents à Bruxelles (un pour France 2 et un pour France 3) et s'appuie sur des bureaux situés dans certaines grandes capitales européennes (Berlin, Londres et Rome). France Télévisions propose régulièrement plusieurs programmes d'information ou rubriques traitant de l'Europe ou de l'actualité européenne, conformément à l'article 16 de son cahier des charges ⁽¹⁾, comme *La faute à l'Europe* sur France info (magazine hebdomadaire) *Avenue de l'Europe*, *le Mag* sur France 3 (9 numéros par an), *Drôle d'Europe* sur France info (chronique hebdomadaire) ou *l'Eurozapping* sur France 3 (rubrique quotidienne dans le cadre du *Soir 3*), ainsi que dans l'ensemble des éditions d'information du groupe.

Au-delà des programmes d'information, France télévisions propose également des programmes de divertissement à dimension européenne, comme le *Concours Eurovision de la chanson* ou le magazine hebdomadaire *Bon baisers d'Europe* sur France 2 et s'investit dans le développement de fictions coproduites

(1) Décret du 23 juin 2009.

avec d'autres groupes publics européens, notamment la RAI (Italie) et la ZDF (Allemagne). Une série consacrée à Léonard de Vinci a, par exemple, été annoncée.

Pour Radio France, dont le cahier des charges ne comporte aucune obligation en la matière, les enjeux européens sont régulièrement abordés, de manière transversale, dans le cadre d'émissions du groupe, en particulier dans les journaux d'information et dans les magazines consacrés à l'international. Toutefois, des rendez-vous sont spécifiquement dédiés à l'Europe comme l'émission *Foule continentale* (série documentaire hebdomadaire sur France inter), la rubrique hebdomadaire *Le vrai/faux de l'Europe* sur France Inter ou la rubrique hebdomadaire *Micro européen* sur France Info. Le groupe dispose de plusieurs envoyés spéciaux permanents à Bruxelles, Berlin, Londres et Rome.

France Médias Monde propose régulièrement plusieurs programmes d'information ou rubriques traitant de l'Europe ou de l'actualité des pays européens comme le magazine quotidien *Accents d'Europe* et les chroniques hebdomadaires *Bonjour l'Europe* et *Carrefour de l'Europe* (RFI) et *Ici l'Europe* (France 24) et de manière mensuelle *L'Europe dans tous ses états* (France 24).

Arte, chaîne culturelle franco-allemande, qui a pour vocation de « rapprocher les peuples d'Europe par la culture » propose plusieurs magazines consacrés aux enjeux européens. Les représentants de la chaîne ont précisé aux rapporteurs, lors d'une table ronde consacrée à la couverture des questions européennes dans les médias, que les magazines d'Arte adoptaient systématiquement un angle international, pour ne pas tomber dans les polémiques politiques nationales. *Vox Pop*, par exemple, est un programme qui décrypte, de manière hebdomadaire, l'actualité et les enjeux de société de l'Union européenne.

Le virage du numérique a pleinement bénéficié à Arte qui propose désormais, en ligne, une large sélection de programmes en quatre autres langues que le français et l'allemand (anglais, espagnol, polonais et italien). Ainsi, Arte parvient à s'adresser à 70 % des Européens dans leur langue maternelle.

Euronews : le naufrage d'une ambition européenne

Pour contrer l'influence grandissante de la chaîne américaine CNN⁽¹⁾, les Européens ont décidé, au lendemain de la guerre du Golfe, de créer leur propre chaîne d'information en continu.

Euronews a ainsi été lancée en 1992, afin de permettre la diffusion d'une information internationale d'origine européenne. La chaîne a été fondée grâce aux soutiens de radiodiffuseurs publics, membres de l'Union Européenne de Radio-Télévision (UER), dont France Télévisions. Néanmoins, la nouvelle chaîne n'a bénéficié que d'un faible soutien politique, tant aux échelles nationales qu'européenne. Le choix de Lyon, au détriment de Francfort, pour l'implantation du siège de la chaîne a, dès l'origine, conduit à des crispations entre les différents partenaires, l'Allemagne ayant par la suite décidé de se retirer du projet, obérant de fait les ambitions et les capacités d'Euronews.

Les services publics audiovisuels impliqués dans le projet ont ensuite rapidement délégué la gestion de la chaîne à Alcatel (1995-1997), puis à Independent Television News (1997-2003). Confrontée à d'importants problèmes de financement, Euronews a été, au début des années 2000, reprise en charge par les radiodiffuseurs publics européens, sous la houlette de France Télévisions. Grâce à une gestion rigoureuse et à l'ouverture du capital à de nouveaux actionnaires, la chaîne a rétabli sa situation financière à partir de 2011 et élargi son offre éditoriale, en passant d'une diffusion de sept à treize langues et étendant son réseau de distribution de 150 à 450 millions de foyers.

Toutefois, sous la pression de la concurrence, suite à la création de nombreuses chaînes d'information en continu, du désintérêt des pouvoirs publics français après la création de France 24, et du désengagement des partenaires publics européens, les actionnaires ont décidé de céder le contrôle de l'entreprise à des intérêts étrangers. Ainsi, Euronews a, dans un premier temps, appartenu au groupe égyptien Sawiris, avant de passer sous le contrôle du groupe américain NBC⁽²⁾, qui détient actuellement 90 % du capital de la chaîne. La Commission européenne semble actuellement s'interroger sur l'avenir de sa participation dans Euronews, au regard de cette évolution capitalistique.

Les actionnaires publics, qui ont investi au total plus de 200 millions d'euros, en vingt-cinq ans, dans Euronews ne possèdent désormais plus que 10 % du capital. Il est ainsi apparu au cours des travaux de vos rapporteurs que les radiodiffuseurs publics, encore impliqués dans ce projet, n'y occupent plus qu'une présence très anecdotique, la stratégie de la chaîne étant désormais essentiellement placée entre les mains d'intérêts non-européens !

Les rapporteurs se désolent de la situation actuelle, les déboires d'Euronews apparaissant comme un échec collectif des Européens qui ne sont pas parvenus à porter et à développer ensemble la seule entreprise européenne de médias !

(1) Cable News Network.

(2) National Broadcasting Company.

2. Rendre visible l'Union Européenne

a. Préciser et renforcer les obligations des services publics audiovisuels

Le cadre juridique et réglementaire s'agissant de la thématique européenne apparaît comme particulièrement disparate, pour chacune des sociétés nationales de programme.

Concernant France Télévisions, l'article 16 du cahier des charges ⁽¹⁾ (décret du 23 juin 2009) fait clairement référence aux enjeux européens, mais il se révèle dans son énoncé particulièrement généraliste et imprécis, empêchant de fait tout contrôle scrupuleux du Conseil supérieur de l'audiovisuel en la matière.

Concernant Radio France, le cahier des missions et des charges de la radio publique (décret du 13 novembre 1987) est absolument muet sur cette thématique, puisqu'il ne comporte aucune obligation relative à l'Europe. Cela n'empêche pas cependant le groupe radiophonique de consacrer de nombreux programmes à l'Europe.

Enfin, concernant France Médias Monde, le cadre juridique et réglementaire se révèle mieux défini. L'article 2 du cahier des charges du groupe dispose notamment que « *France 24 a pour objet de rendre compte de l'actualité internationale en portant une attention particulière à la dimension multilatérale des relations internationales, et plus particulièrement à la construction européenne* » et que « *Radio France International et Monte Carlo Doualiya, chargées de contribuer à la diffusion de la culture française et d'assurer une mission d'information relative à l'actualité française, européenne et internationale* ». L'article 10 dispose pour sa part que « *dans le but de favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement démocratique des institutions, les émissions s'attachent à évoquer les institutions internationales, européennes et françaises ainsi que, de manière plus large, les réalisations, les innovations et les apports particuliers des différentes nations* ».

Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 se montre encore plus précis et demande à France Médias Monde de poursuivre et d'intensifier ses engagements européens sur la période « *au travers des dizaines de rendez-vous hebdomadaires qui permettent de décrypter, expliciter, illustrer*

(1) France Télévisions s'attache à intégrer la dimension européenne :

- dans l'ensemble de ses programmes (documentaires, fictions, jeux, spectacles vivants, etc.) ;
- dans des émissions spécifiquement consacrées à l'Europe (programmes courts, émissions régulières ou correspondant à des événements à caractère européen, etc.) ;
- dans les journaux et magazines d'information, qui accordent une large place à la connaissance des enjeux communautaires et à l'expression d'une identité européenne.

Afin de renforcer les liens entre les citoyens européens, elle diffuse des reportages ou des témoignages sur les modes de vie, les pratiques culturelles et les modèles socio-économiques de nos voisins.

Dans le but de favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement démocratique des institutions européennes, la société s'attache à évoquer les institutions européennes et notamment du Parlement européen ainsi que les réalisations, les innovations et les apports particuliers des différents pays de l'Union européenne.

l'Europe et débattre avec ceux qui la font à Bruxelles et à Strasbourg, mais aussi avec ceux qui la vivent au quotidien ».

Il serait pertinent que les obligations incombant aux sociétés nationales de programme soient, concernant les enjeux européens, précisées et renforcées, afin de permettre un meilleur traitement des questions européennes sur leurs antennes et un contrôle plus rigoureux du CSA. Certaines formulations actuelles, notamment concernant France Télévision, demeurent trop générales pour lui permettre de disposer d'un outil de mesure objectif du bon accomplissement de cette mission.

Le modèle de la Radio-télévision belge de la communauté française (RTBF) apparaît, en ce sens, particulièrement intéressant. D'après l'article 22 du contrat de gestion de la chaîne, celle-ci doit proposer, à la télévision et sur ses services non-linéaires, au moins deux programmes par mois – sauf pendant les vacances – sur « *des enjeux européens et internationaux, en accordant une attention particulière à la couverture éditoriale de l'actualité de l'Union européenne et de ses différentes institutions et en considérant l'impact des décisions européennes sur la vie des citoyens* ». À la radio, cette obligation est de trois programmes par mois.

Proposition : Préciser et renforcer les obligations réglementaires des chaînes publiques de radio-télévision concernant l'analyse et le décryptage des questions européennes.

En 2014, les modalités de retransmission en France du débat entre les « têtes de liste » ou « spitzenkandidaten » avaient donné lieu à une controverse. L'organisation définie par les groupes audiovisuels publics, membres de l'Union européenne de radio-télévision (UER), prévoyait la diffusion du débat organisé le 15 mai 2014 sur une chaîne d'information ou parlementaire. BBC Parliament (Royaume-Uni), Phoenix (Allemagne) ou Rai News 24 (Italie) ont ainsi assuré la retransmission du débat. Ne disposant pas de chaîne d'information en continu à cette date, France Télévisions a proposé le débat uniquement sur son portail internet. LCP-AN, i>télé et Euronews furent alors les seules chaînes françaises à assurer la retransmission du débat.

Saisi par plusieurs parlementaires sur la question de l'absence de retransmission sur les antennes linéaires de France Télévisions, le CSA a appelé l'attention de France Télévisions sur l'importance de cet enjeu démocratique, tout en affichant son respect pour les choix éditoriaux de la chaîne.

France Télévisions, qui dispose désormais d'une chaîne d'informations en continu, devrait retransmettre en 2019 le débat entre les « têtes de liste ». La principale inquiétude pour le groupe porte actuellement sur le nombre de débatteurs potentiels. S'il dépasse sept, chiffre qui est d'ores et déjà le fruit d'un

consensus entre éditeurs, le comité éditorial du débat (dont France Télévisions est membre) considère qu'il sera quasi-impossible à tenir. Dans l'hypothèse, probable, d'un nombre supérieur à sept, il est possible que soient alors organisés deux débats, ce qui induirait d'importantes difficultés. Il apparaît néanmoins indispensable que ce moment démocratique européen soit retransmis en direct sur une chaîne du service public, afin de permettre une bonne information des citoyens dans le cadre de la campagne des élections européennes.

Par ailleurs, les rapporteurs soulignent qu'il pourrait être intéressant que LCP-AN et Public-Sénat, chaînes dont l'ADN est parlementaire, politique et citoyen, développent des partenariats avec le service audiovisuel du Parlement européen, afin d'explorer de nouvelles pistes permettant de proposer aux téléspectateurs une couverture renforcée des débats se déroulant à Bruxelles et à Strasbourg.

Proposition : Inciter le développement de partenariats entre LCP-AN, Public-Sénat et le Parlement européen pour renforcer et améliorer le traitement de l'actualité parlementaire européenne.

b. Mettre en valeur les réalisations positives de l'Union

L'Europe intervient de manière concrète au plus près des citoyens dans les territoires, notamment par le biais des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) ⁽¹⁾ qui représentent pour la France environ 27,8 milliards d'euros, pour la période 2014-2020 dont :

– 15,5 milliards d'euros au titre de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale : 9,47 milliards d'euros de Fonds européen de développement régional (FEDER), dont 1,1 milliard d'euros dédié à l'objectif de coopération territoriale européenne (CTE), et 6,03 milliards d'euros de Fonds social européen (FSE) ;

– 11,4 milliards d'euros au titre de la politique européenne de développement rural (Fonds européen agricole pour le développement rural) ;

– 588 millions d'euros au titre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche).

Ces fonds européens visent trois objectifs principaux :

(1) Regroupant quatre fonds que sont le Fonds européen de développement régional (FEDER) et Fonds social européen (FSE), aussi appelés fonds structurels, dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale ; Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) soutenant le développement rural dans le cadre de la politique agricole commune ; Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) dans le cadre de la politique de la pêche et des affaires maritimes.

1. la réduction des écarts de richesse et de développement entre les régions européennes ;
2. l'accompagnement et l'harmonisation des mutations de l'espace rural ;
3. le développement de la pêche et de l'aquaculture, tout en préservant la ressource et la biodiversité marines.

Pour la période de programmation 2007-2013, plusieurs projets emblématiques ont été financés, en France, par les fonds de cohésion : comme le Louvre-Lens, qui a reçu 37 millions d'euros de participation de l'Union, soit 24,7 % de participation dans le projet ou encore la mise en place du tramway de Valenciennes, qui a pu bénéficier de 7 500 000 euros en provenance de l'Union.

Les porteurs de projets sont dans l'obligation d'indiquer l'existence de financements européens, par l'apposition de logos faisant référence à l'Union européenne. Néanmoins, malgré cette obligation en matière de communication et en dépit des participations importantes de l'Union à certains projets, en 2017, selon une enquête d'opinion ⁽¹⁾ : seules 25 % des personnes interrogées savent réellement en quoi consistent les fonds européens, tandis que 51 % des personnes interrogées en ont entendu parler, mais ne savent pas vraiment de quoi il s'agit. Enfin, 24 % des répondants ne soupçonnent même pas leur existence. L'enquête révèle, par ailleurs, de fortes disparités parmi les personnes interrogées : 34 % des cadres et des professions intellectuelles supérieures et 32 % des retraités connaissent les fonds européens, contre seulement 16 % des employés et 14 % des ouvriers.

Mieux mis en valeur, l'ensemble de ces projets financés, en partie, par l'Union pourraient permettre de montrer à nos concitoyens que l'Europe ne se limite pas à des normes obscures, mais permet également de concrétiser de grands projets, utiles au quotidien, dans tous les territoires. Il a été rappelé, à l'occasion d'une table ronde organisée avec les correspondants de la presse européenne à Paris, combien cette implication de l'Union européenne, avait, par exemple, contribué au sentiment europhile en Irlande, pays dans lequel les panneaux rappelant les différents soutiens financiers apportés par l'Union s'affichent largement dans l'espace public. Pour mémoire, entre 1989 et 1999, l'Irlande a de manière importante bénéficié des fonds structurels, avec 10,1 milliards d'écus pour la période, soit environ 1,8 % du produit intérieur brut chaque année.

Une meilleure valorisation de ces fonds européens est nécessaire. Par exemple, il serait utile de systématiser les prises de parole des députés européens à l'occasion des inaugurations, ce qui aurait le double avantage de rapprocher les élus du Parlement européen des citoyens et de mieux mettre en lumière les investissements de l'Union dans les territoires. Par ailleurs, les élus locaux pourraient valoriser les appuis européens, en mettant en place de « circuits de

(1) Sondage Acteurs publics/EY réalisé par l'Ijop pour l'Observatoire des politiques publiques (août 2017).

l'Europe » dans leur collectivité. Ils pourraient également se prévaloir des financements européens, comme d'un gage de sérieux et de bonne gestion auprès des citoyens.

Plus généralement, les efforts de communication en faveur des fonds européens semblent trop souvent dispersés. Il apparaît nécessaire de les concentrer plus fortement, ainsi que de les rendre plus lisibles et visibles, en précisant la valeur ajoutée européenne. Des campagnes audiovisuelles nationales sur les projets emblématiques pourraient se révéler particulièrement pertinentes, en permettant de toucher le plus grand nombre. Elles pourraient également mettre en avant les actions emblématiques soutenues par l'Union, comme la construction du téléphérique de Brest, du viaduc de Millau ou encore la remise en eau du mont Saint-Michel.

Proposition : Mieux mettre en valeur l'implication des fonds européens dans les territoires, afin de rappeler que l'Union se traduit également par des actions concrètes et positives.

C. RENFORCER LA PARTICIPATION POLITIQUE DU PEUPLE

1. La démocratie représentative européenne en crise

L'idée de démocratie est au cœur de la construction européenne, c'est même le dénominateur commun à l'ensemble des États qui la composent. Ainsi, la référence à l'idéal démocratique est clairement mentionnée, dès le préambule du TUE, dans lequel les différents signataires rappellent leur attachement « *aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit* », tandis que l'article 10 du même traité stipule que « *le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* ».

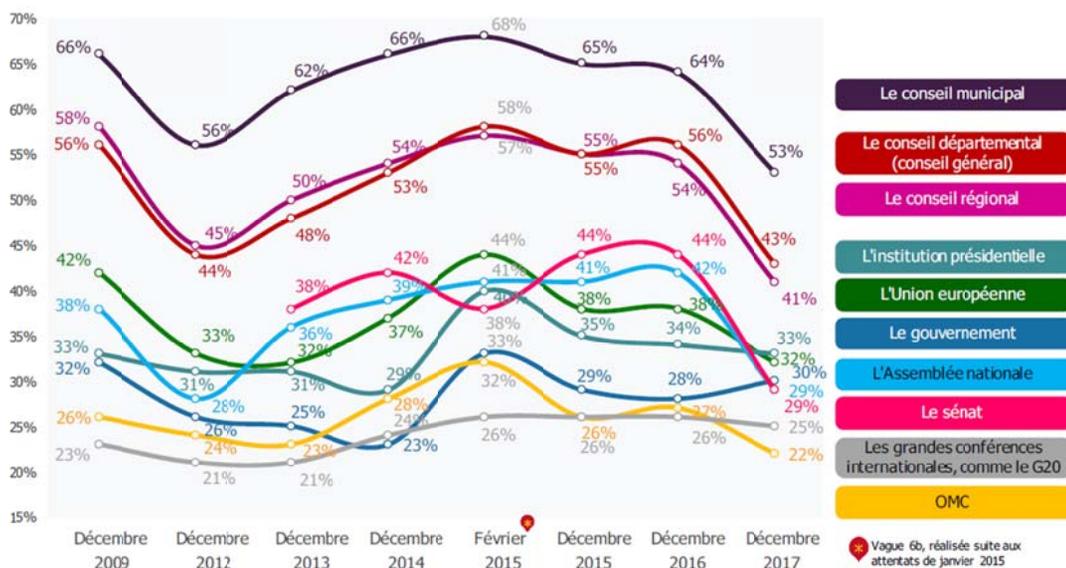
Ces éléments se traduisent concrètement par une représentation des citoyens de l'Union au sein du Parlement européen, à la suite d'élections au suffrage universel direct, et par le fait que les gouvernements des États qui la composent sont eux-mêmes responsables devant leurs propres Parlements nationaux ou devant leurs peuples.

Malgré l'ensemble de ces éléments, l'Union européenne traverse une profonde crise démocratique, régulièrement désignée par la formule de « déficit démocratique ». Ainsi, la crise qui semble actuellement affecter l'ensemble des démocraties occidentales paraît amplifiée à l'échelon européen.

L'Union européenne est, à l'instar des démocraties nationales, traversée par une crise que Pierre Rosanvallon désigne sous le vocable de

« mal-gouvernement »⁽¹⁾. Le sociologue indique que prévaut, au sein de nos sociétés, un sentiment d'abandon : « pour les citoyens, le défaut de démocratie signifie ne pas être écoutés, voir des décisions prises sans consultation, des ministres ne pas assumer leurs responsabilités, des dirigeants mentir impunément, un monde politique vivre en vase clos et ne pas rendre assez de comptes, un fonctionnement administratif rester opaque ». Ensemble d'éléments qu'il condense dans la formule suivante : « nos régimes peuvent être dits démocratiques, mais nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement ». L'ensemble de ces critiques trouvent à s'appliquer, aux échelles nationale et européenne, comme le montre le tableau, ci-après, s'agissant du niveau de confiance affectant les différentes institutions :

LE NIVEAU DE CONFIANCE AFFECTANT LES DIFFÉRENTES INSTITUTIONS



Source : Baromètre de la confiance politique, la défiance s'obstine, CEVIPOF, janvier 2018

Ainsi, la crise de confiance éprouvée par les Français affecte toutes les institutions. L'Union européenne, se situant en queue de peloton, perd 6 points de confiance, par rapport à la précédente enquête réalisée en décembre 2016, avec un taux de 38 % de personnes estimant ne plutôt pas avoir confiance dans cette institution et 26 % estimant ne pas avoir confiance du tout.

(1) *Le bon gouvernement* de Pierre Rosanvallon, éditions du Seuil (2015).

2. Renforcer la participation des peuples

À la lecture des traités, la nature démocratique de l'Union européenne ne semble pas se limiter à la seule conception classique de la démocratie représentative, mais elle intègre également des éléments s'apparentant à des procédés de « démocratie participative », permettant ainsi de donner aux citoyens une emprise plus directe sur les choix collectifs. Les citoyens de l'Union se voient, par exemple, reconnaître à l'article 10 du TUE « *le droit de participer à la vie démocratique de l'Union* ». Par ailleurs, les institutions sont invitées, à l'article 11 du TUE, à entretenir un « *dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile* » et à donner « *par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union* ». Hélas, ces intentions louables se sont très rarement concrétisées, suscitant ainsi déception et méfiance auprès des citoyens de l'Union, là où ces procédés de « *démocratie participative* » devaient générer enthousiasme et mobilisation...

Il apparaît donc essentiel de revitaliser les différents instruments de « démocratie participative » qui peuvent se révéler constructifs, lorsqu'ils contribuent à éclairer la conduite des affaires publiques et à renforcer l'implication des citoyens dans la vie de la Cité. Ainsi, la démocratie d'élection – « le vote apparaissant comme la forme la plus visible et la plus institutionnelle de la citoyenneté » – se trouverait renforcée par une démocratie d'expression – via la prise de parole – d'une démocratie d'implication – via la participation au débat – et d'une démocratie d'intervention – via toute forme d'action collective, visant à obtenir un résultat désiré ⁽¹⁾.

a. Revitaliser l'initiative citoyenne européenne (ICE)

L'initiative citoyenne européenne (ICE) est un instrument de « démocratie participative », introduit par le traité de Lisbonne ⁽²⁾ et applicable depuis le 1^{er} avril 2012 : ce dispositif permet aux citoyens de l'Union de proposer à la Commission une action dans un domaine relevant de ses attributions.

Une initiative doit être portée par un comité composé d'au moins sept citoyens, en âge de voter dans leur État d'origine et résidant dans au moins sept États-membres. Une initiative ne peut pas être portée par des associations, mais celles-ci peuvent, en revanche, la soutenir. Avant d'être diffusée, une initiative doit au préalable être enregistrée auprès de la Commission qui juge alors de sa recevabilité juridique. L'action proposée doit manifestement relever des attributions de la Commission, ne doit pas être abusive, fantaisiste ou vexatoire, ni

(1) *La contre-démocratie. Le politique à l'âge de la défiance* de Pierre Rosanvallon, éditions du Seuil (2006).

(2) Article 11 du TUE : *Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.*

contraire aux valeurs de l'Union. Par ailleurs, l'initiative doit pouvoir conduire la Commission à présenter une proposition d'acte juridique, conforme aux traités.

Une fois enregistrée, l'initiative doit être soutenue, dans les douze mois par au moins un million de citoyens, ressortissants d'au moins un quart des États-membres, un nombre minimum de citoyens, en âge de voter, étant requis au sein de chaque pays. Le sort d'une initiative citoyenne européenne dépend ensuite de la Commission qui dispose d'un délai de trois mois, pour l'examiner et proposer, si elle le souhaite, une action. Le refus de donner suite à une initiative impose à la Commission de justifier sa décision.

La mise en œuvre, lourde et complexe de l'ICE, et sa relative méconnaissance en font, hélas, un instrument de « démocratie participative » sous-utilisé. Depuis 2012, seules quatre initiatives citoyennes sur les soixante-quatre présentées ont réussi à remplir l'ensemble des conditions fixées par la Commission européenne, ainsi que le million de signatures demandées. À ce jour, aucune ICE n'a débouché sur une initiative législative de la Commission européenne.

Les trois premières initiatives qui portaient sur l'accès universel à l'eau et l'assainissement au sein de l'Union (2012), sur la vivisection (2012), sur les droits de l'embryon humain (2014) et sur l'interdiction du glyphosate et des pesticides toxiques (2017), ont donné lieu à une communication de la Commission.

En 2014, l'enregistrement de l'initiative « *Stop TTIP et CETA* » a été refusé par la Commission, au double motif qu'une initiative ne peut concerner que des actes juridiques et non des négociations, et ne peut demander que l'adoption d'un acte, et non le retrait de celui-ci. Néanmoins, cette décision de la Commission a été cassée par la Cour de justice de l'Union européenne, en mai 2017. En mars 2017, la demande d'initiative « *Stop Brexit* » a été rejetée par la Commission, au motif que celle-ci ne se trouvait pas dans le champ d'application du règlement en vigueur.

Sept ans après l'entrée en vigueur du dispositif, ses résultats se révèlent particulièrement décevants, voire frustrants pour les citoyens. Néanmoins, cet outil a pu produire quelques effets, certes moins visibles mais bien réels : Michel Barnier, alors commissaire européen au marché intérieur et aux services, avait retiré l'eau et l'assainissement du champ d'application de la directive Concessions, à la suite de l'enregistrement de l'ICE sur cette question ⁽¹⁾.

Pour donner une véritable consistance à ce dispositif, justement imaginé pour permettre un rapprochement entre les citoyens et les institutions de l'Union, l'initiative citoyenne européenne doit faire l'objet d'une ambitieuse révision, visant à simplifier sa mise en œuvre, ainsi qu'une plus grande valorisation pour permettre à chacun de se saisir de cet outil démocratique.

(1) *Compte rendu de la réunion de la réunion du 1^{er} février 2018 de la commission des affaires européennes du Sénat.*

La Commission européenne a soumis en ce sens, le 13 septembre 2017, une proposition de règlement relative à l'initiative citoyenne européenne, suggérant un accompagnement plus soutenu des organisateurs d'initiative, afin que leurs demandes puissent remplir plus aisément l'ensemble des conditions nécessaires, la mise en place d'un service gratuit de collecte de données en ligne, ainsi que la traduction de l'ensemble des initiatives dans toutes les langues de l'Union. Par ailleurs, la Commission européenne souhaite alléger la procédure administrative, en substituant deux formulaires d'enregistrement aux treize formulaires actuellement nécessaires. La Commission propose d'ouvrir plus largement le dispositif, en abaissant l'âge nécessaire pour soutenir une initiative qui passerait de dix-huit à seize ans, ce qui élargirait de dix millions environ le nombre de personnes pouvant potentiellement soutenir une ICE. Enfin, le processus de suivi serait renforcé, afin qu'un débat soit mis en place avant la décision de la Commission.

En 2018, le texte de la Commission a été étudié par le Parlement européen et le Conseil. Les points de divergence portent notamment sur l'abaissement de l'âge permettant de prendre part à une initiative citoyenne.

Le 1^{er} février 2018, la commission des affaires européennes du Sénat a adopté, à l'unanimité, une proposition de résolution européenne relative à la réforme de l'initiative citoyenne européenne qui appuie notamment l'ambition de la Commission européenne, en vue de rendre plus accessible et plus transparent le recours à l'initiative citoyenne européenne, mais s'oppose à l'abaissement de l'âge permettant de prendre part à la procédure.

Proposition : soutenir une réforme de l'initiative citoyenne européenne visant à rendre le dispositif plus opérationnel, plus accessible et plus transparent.

b. Promouvoir le débat citoyen

Organisées par la Commission européenne, les consultations publiques permettent aux citoyens de l'Union de participer à la conception et à l'évaluation des politiques publiques européennes. En règle générale, les citoyens européens disposent d'un délai de huit semaines pour donner leur avis.

Du 4 juillet au 16 août 2018, la Commission européenne a lancé une consultation publique sur les dispositions relatives à l'heure d'été. C'est, à ce jour, la consultation ayant recueilli le nombre de réponses le plus important, avec 4,6 millions de réponses provenant des vingt-huit États membres de l'Union. Selon les résultats publiés par la Commission européenne, 84 % des répondants souhaitent que l'Union supprime le changement d'heure. Toutefois, l'ensemble de ces chiffres doivent être nuancés pour plusieurs raisons.

En effet, rapporté au nombre total d'habitants de l'Union – 512 millions environ – le ratio de participants apparaît comme particulièrement faible, s'élevant à peine à 1 %. Par ailleurs, le taux de participation des États membres en

pourcentage de la population nationale varie de 3,79 % pour l'Allemagne à 0,04 % pour l'Italie. Ainsi, la faible mobilisation globale des citoyens européens et la trop grande disparité de participation entre les États membres ne permettent pas *in fine* de dresser un état des lieux représentatif.

Pour connaître un écho plus important et se révéler plus représentative de l'état de l'opinion publique européenne, il paraît impératif que les consultations mobilisent plus de citoyens européens. Dans cette optique, des campagnes de communication plus dynamiques devraient être menées, afin de leur donner davantage de visibilité dans chacun des États membres. Enfin, pour que les consultations puissent être utilisées comme un outil d'aide à la décision, il semblerait légitime de veiller à la mise en place d'un seuil minimal de participation, dans chaque État membre, permettant ainsi de garantir l'adéquade représentativité de la consultation.

En revanche, si le numérique apparaît comme un formidable outil, permettant la mise en place de nouvelles formes de participation citoyenne, il est impératif de garder à l'esprit qu'il existe toujours, au sein de l'Union européenne et dans chaque État membre, une fracture numérique rendant plus difficile pour certaines catégories de la population l'accès à ces consultations en ligne. Ainsi, selon des chiffres d'Eurostat de 2017, 72% des particuliers ont accès à internet tous les jours dans l'Union européenne à vingt-huit contre 91 % pour les Danois, 70 % pour les Français, mais seulement 54 % pour les Bulgares et 47 % pour les Roumains.

D'autres types de consultations, sous la forme notamment de rencontres et de débats, devraient être plus fortement encouragés, sur une base régulière, dans chacun des États-membres de l'Union européenne. Le Danemark procède ainsi avec des résultats très positifs, comme cela sera ultérieurement étudié plus en détail.

II. DÉMOCRATISER À L'ÉCHELLE DES PARLEMENTS

Le Parlement européen, qui a son siège à Strasbourg, est l'institution chargée de représenter les citoyens, en vertu de l'article 10 du TUE qui stipule que « *les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen* ». Ainsi, le Parlement apparaît comme l'instrument privilégié de démocratisation des institutions européennes. Néanmoins, la logique représentative au sein de l'Union adopte des formes singulières l'empêchant de jouer pleinement ce rôle.

A. VALORISER LE PARLEMENT EUROPÉEN

1. Qui connaît les députés européens, leur travail et le rôle du Parlement ?

a. *Le Parlement européen déconnecté des citoyens*

Le principe d'une assemblée européenne élue au suffrage universel date des origines mêmes de l'Union, puisqu'on en retrouve la trace dès le traité de Rome⁽¹⁾. Néanmoins, c'est seulement en 1976 que le Conseil a adopté l'acte portant élection au suffrage universel des représentants au Parlement européen. Les premières élections eurent lieu en 1979.

Le scrutin n'étant pas harmonisé sur l'ensemble du continent, les élections européennes sont, dans les faits, constituées de vingt-huit scrutins nationaux différents, système hétérogène qui ne fait que renforcer la complexité et relative illisibilité de ces élections. Ainsi, le Parlement européen est la seule assemblée au monde à être élue par le biais de 28 scrutins différents...

Composé de 751 députés, il est la seule institution de l'Union européenne élue directement par les citoyens. Il a vu, depuis quarante ans, ses compétences s'étoffer : initialement très limités et d'ordre essentiellement consultatif, ses pouvoirs se sont progressivement renforcés au fil des réformes successives. Ils ont connu, à la suite du traité de Maastricht, une extension importante en matière budgétaire, ainsi que dans les différents domaines de compétence de l'Union et en matière de contrôle politique. Depuis le traité de Lisbonne, la procédure de codécision s'est notablement accrue, conférant au Parlement des pouvoirs législatifs comparables à ceux du Conseil de l'Union. Le Parlement européen est désormais associé à l'élaboration d'environ 75 % des textes.

Mais comme l'indique le professeur Jacques Chevallier : « *la montée en puissance incontestable du Parlement ne saurait pour autant conduire à surévaluer son influence : dans le « triangle institutionnel » qu'il forme avec la*

(1) Article 138.

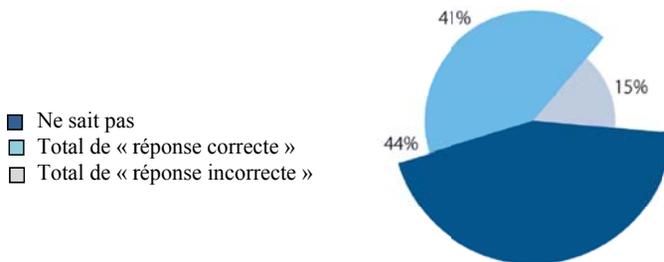
Commission et le Conseil, le Parlement ne dispose, en effet, ni du pouvoir d'initiative qui revient à la première, ni du pouvoir ultime de décision, qu'il partage avec le second dans le cadre de la procédure de co-décision ; et la définition des grandes orientations des politiques européennes lui échappe au profit du Conseil européen »⁽¹⁾.

L'élection au suffrage universel direct du Parlement européen, depuis 1979, et l'extension progressive de ses pouvoirs ont constitué d'indéniables avancées démocratiques. Néanmoins, les conditions très particulières du fonctionnement de la logique représentative, ainsi que la trop faible politisation des enjeux au sein de l'Union, empêchent le Parlement européen d'apparaître comme une authentique assemblée parlementaire.

La méconnaissance de ce scrutin ou l'incompréhension de ces enjeux par les citoyens apparaît clairement dans les enquêtes d'opinion, ainsi qu'au regard du niveau de l'abstention aux élections européennes.

Le graphique ci-après, issu de la dernière enquête Eurobaromètre⁽²⁾, révèle que 59 % des Européens ne connaissent pas ou se trompent concernant la date des prochaines élections européennes :

À votre avis, quand les prochaines élections du Parlement européen se tiendront ici (dans notre pays) ? (% - EU27)



Source : Parlemeter 2018, Q46

Cette proportion s'élève à 71 % s'agissant des Français. Par ailleurs, une autre enquête⁽³⁾ relève que 16 % seulement des personnes exprimant une intention de voter pour ce scrutin indiquent que leur choix se structure en priorité autour d'enjeux européens. Ainsi, les élections européennes intéressent peu et lorsqu'elles mobilisent, les critères nationaux semblent largement l'emporter sur toute autre considération, au point que certains veulent en faire des référendums

(1) *L'Union européenne comme espace démocratique de Jacques Chevallier dans L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann, Bruylant, (2015).*

(2) *Ibid.*

(3) *Les Français un an avant les élections européennes de 2019 – LCP.*

pour ou contre les gouvernements nationaux. Cette situation aboutit à un Parlement européen déconnecté d'un corps électoral, segmenté et hétérogène.

La très faible mobilisation des électeurs, à l'occasion des élections européennes, démontre la faible attractivité de ce scrutin. Paradoxalement, le taux d'abstention a continué de progresser, alors que parallèlement les pouvoirs du Parlement européen n'ont eu cessé de s'étoffer, au fil des années.

Ainsi, le taux de participation aux élections européennes en 2009 et en 2014 est stable, à l'échelle de l'Union, en s'élevant à environ 43 % de participation. Les décrochages nationaux sont nombreux et parfois très marqués : le taux de participation en France n'était que de 42,43 % en 2014, alors qu'il atteignait 60,71 % en 1979. Par ailleurs, quatorze États-membres enregistraient en 2014 une participation inférieure à 40 %, avec un record de la plus faible participation à 18,20 % pour la République tchèque. En parallèle, même si le phénomène de l'abstention existe dans toutes les démocraties occidentales pour de nombreux scrutins, on constate l'existence d'un écart important entre la participation aux dernières élections nationales et aux élections européennes, ce qui démontre le peu d'intérêt que portent la plupart des électeurs à la désignation de leurs députés européens.

Le tableau ci-après présente les niveaux de participation aux dernières élections européennes et nationales :

PARTICIPATION DANS LES DEUX DERNIÈRES ÉLECTIONS EUROPÉENNES ET NATIONALES

PAYS	Élections Européennes 2009	Élections Européennes 2014	Deux dernières élections nationales	
Belgique	90,39 %	89,64 %	89,28 %	89,68 %
Bulgarie	38,99 %	35,84 %	51,15 %	54,07 %
République tchèque	28,22 %	18,20 %	59,48 %	60,84 %
Danemark	59,54 %	56,32 %	87,70 %	85,89 %
Allemagne	43,27 %	48,10 %	71,50 %	76,20 %
Estonie	43,90 %	36,52 %	63,53 %	64,20 %
Irlande	58,64 %	52,44 %	69,19 %	65,10 %
Grèce	52,61 %	59,97 %	63,62 %	56,16 %
Espagne	44,87 %	43,81 %	69,67 %	69,84 %
France¹	40,63 %	42,43 %	57,22 % / 55,40%	48,70% / 42,64%
Croatie²	20,84 %	25,24 %	60,82 %	54,35 %
Italie	65,05 %	57,22 %	75,19 %	72,94 %
Chypre	59,40 %	43,97 %	78,70 %	66,74 %
Lettonie	53,70 %	30,24 %	59,49 %	58,85 %
Lituanie	20,98 %	47,35 %	52,92 % / 35,91%	50,64% / 38,10%
Luxembourg	90,76 %	85,55 %	89,15 %	91,40 %
Hongrie	36,31 %	28,97 %	66,42 %	70,22 %
Malte	78,79 %	74,80 %	92,90 %	92,10 %
Pays-Bas	36,75 %	37,32 %	74,57 %	81,90 %
Autriche	45,97 %	45,39 %	74,90 %	80,00 %
Pologne	24,53 %	23,83 %	48,92 %	50,92 %
Portugal	36,77 %	33,67 %	58,03 %	55,84 %
Roumanie	27,67 %	32,44 %	41,76 %	39,78 %

PAYS	Élections Européennes 2009	Élections Européennes 2014	Deux dernières élections nationales	
Slovénie	28,37 %	24,55 %	51,73 %	52,64 %
Slovaquie	19,64 %	13,05 %	59,11 %	59,82 %
Finlande	38,60 %	39,10 %	70,50 %	70,10 %
Suède	45,53 %	51,07 %	85,81 %	87,18 %
Royaume-Uni	34,70 %	35,60 %	66,10 %	68,70 %
Total Union européenne	42,97 %	42,61 %	-	-

¹ En France et en Lituanie, les chiffres de participation pour les élections législatives font référence au 1^{er} et 2^{ème} tour.

² Pour la Croatie, la première élection européenne s'est tenue en 2013.

Enfin, la logique représentative au sein de l'Union ne se limite pas aux citoyens et concerne également les États-membres, en vertu de l'article 10 du TUE qui stipule que « *les États-membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens* ». Cette coexistence entre deux sources de légitimité au sein de l'Union, entre d'une part les citoyens et d'autre part les États-membres, donne ainsi une coloration toute particulière à la démocratie représentative, dans le cadre européen, qu'elle a tendance à rendre plus complexe et moins lisible pour les citoyens.

b. Des députés européens peu connus et mal considérés

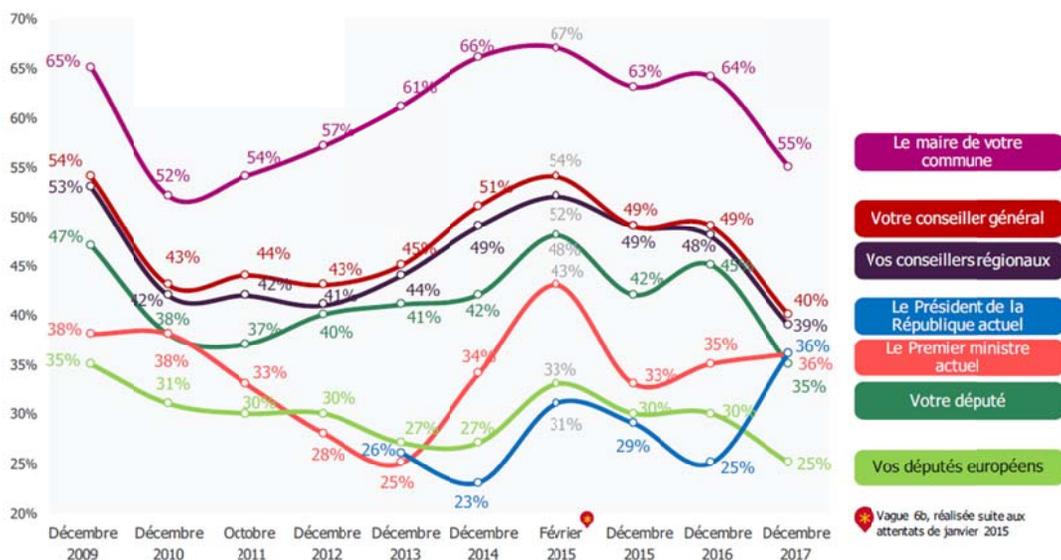
Les élections européennes ne suscitent pas la même attention, ni le même appétit que les élections nationales, comme cela a été, à plusieurs reprises, souligné au cours des entretiens conduits par vos rapporteurs. De nombreux eurodéputés français sont, en fait, des personnalités politiques ayant connu des revers électoraux dans leur carrière nationale. Cet état de fait affaiblit la démocratie européenne.

Par ailleurs, le mode de scrutin en vigueur, en France, entre 2003 et 2019, a eu pour effet d'aggraver cette déconnexion entre les électeurs et leurs représentants au Parlement européen. En effet, les députés français étaient, jusqu'à maintenant, élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour dans le cadre de très grandes circonscriptions régionales, trop vastes pour faire connaître les candidats et les élus, trop petites pour favoriser un débat national.

La combinaison de ces différents facteurs, alliée à une méconnaissance des compétences de l'Union européenne en général et des missions du Parlement européen en particulier, a eu pour effet de conduire à une certaine déconsidération des eurodéputés.

Le graphique, ci-après, présente le faible niveau de confiance accordée par les Français aux députés européens, qui se situent en toute dernière position :

NIVEAU DE CONFIANCE DANS LES PERSONNALITÉS POLITIQUES SELON LES FONCTIONS



Source : Baromètre de la confiance politique, la défiance s'obstine, CEVIPOF, janvier 2018

De plus, l'inadéquation de la représentativité du Parlement européen participe à sa fragilisation aux yeux de l'opinion. La répartition des sièges par État-membre suit, en effet, la règle dite de « dégressivité proportionnelle » qui tient compte de la population de chaque État membre, mais qui décroît avec l'augmentation de la population. L'article 14 du TUE stipule que « la représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges ».

Cette situation conduit à une surreprésentation des pays moins peuplés : Malte compte ainsi un député pour 79 000 habitants tandis que l'Allemagne a un député pour 863 000 habitants. La France, dispose quant à elle, de 74 députés européens, chacun représentant 908 000 habitants, tandis qu'en moyenne, un eurodéputé représente 682 000 personnes.

Lors des élections de 2019, les vingt-sept sièges du Royaume-Uni seront redistribués entre les États membres, les quarante-six restants étant gardés en réserve en cas d'élargissement de l'Union. La redistribution n'implique de perte de sièges pour aucun pays et vise à rééquilibrer la représentation de chaque pays, en fonction des évolutions démographiques.

Le tableau, ci-après, permet de surligner les écarts de représentativité par pays existant au sein du Parlement européen :

REPRÉSENTATIVITÉ DU PARLEMENT EUROPÉEN

Membres de l'UE	Population (2018)	Part de la population dans l'UE	Nombre de députés au Parlement	Personnes représentées par député	Part des députés au Parlement	Nombre de députés au Parlement (2019)	Personnes représentées par député (2019)	Part des députés au Parlement (2019)	Nombre de députés si système proportionnel		
									1 député = 500 000 voix	Part des députés = part de la population	Part des députés = part de la population (2019)
Allemagne	82 850 000	16,2%	96	863 021	12,8%	96	863 021	13,6%	166	121	114
Autriche	8 822 267	1,7%	18	490 126	2,4%	19	464 330	2,7%	18	13	12
Belgique	11 413 058	2,2%	21	543 479	2,8%	21	543 479	3,0%	23	17	16
Bulgarie	7 050 034	1,4%	17	414 708	2,3%	17	414 708	2,4%	14	10	10
Chypre	864 236	0,2%	6	144 039	0,8%	6	144 039	0,9%	2	1	1
Croatie	4 105 493	0,8%	11	373 227	1,5%	12	342 124	1,7%	8	6	6
Danemark	5 781 190	1,1%	13	444 707	1,7%	14	412 942	2,0%	12	8	8
Espagne	46 659 302	9,1%	54	864 061	7,2%	59	790 836	8,4%	93	68	64
Estonie	1 319 133	0,3%	6	219 856	0,8%	7	188 448	1,0%	3	2	2
Finlande	5 513 130	1,1%	13	424 087	1,7%	14	393 795	2,0%	11	8	8
France	67 221 943	13,1%	74	908 405	9,9%	79	850 911	11,2%	134	98	92
Grèce	10 738 868	2,1%	21	511 375	2,8%	21	511 375	3,0%	21	16	15
Hongrie	9 778 371	1,9%	21	465 637	2,8%	21	465 637	3,0%	20	14	13
Irlande	4 838 259	0,9%	11	439 842	1,5%	13	372 174	1,8%	10	7	7
Italie	60 483 973	11,8%	73	828 548	9,7%	76	795 842	10,8%	121	89	83
Lettonie	1 934 379	0,4%	8	241 797	1,1%	8	241 797	1,1%	4	3	3
Lituanie	2 808 901	0,5%	11	255 355	1,5%	11	255 355	1,6%	6	4	4
Luxembourg	602 005	0,1%	6	100 334	0,8%	6	100 334	0,9%	1	1	1
Malte	475 701	0,1%	6	79 284	0,8%	6	79 284	0,9%	1	1	1
Pays-Bas	17 118 084	3,3%	26	658 388	3,5%	29	590 279	4,1%	34	25	24
Pologne	37 976 687	7,4%	51	744 641	6,8%	52	730 321	7,4%	76	56	52
Portugal	10 291 027	2,0%	21	490 049	2,8%	21	490 049	3,0%	21	15	14
Roumanie	19 523 621	3,8%	32	610 113	4,3%	33	591 625	4,7%	39	29	27
Royaume-Uni	66 238 007	12,9%	73	907 370	9,7%	0	0	0,0%	132	97	91
Slovaquie	5 443 120	1,1%	13	418 702	1,7%	14	388 794	2,0%	11	8	7
Slovénie	2 066 880	0,4%	8	258 360	1,1%	8	258 360	1,1%	4	3	3
Suède	10 120 242	2,0%	20	506 012	2,7%	21	481 916	3,0%	20	15	14
Tchéquie	10 610 055	2,1%	21	505 241	2,8%	21	505 241	3,0%	21	16	15
UE	512 647 966	100,0%	751	682 620	100,0%	705	727 160	100,0%	1 025	751	705

Source : Eurostat.

Il convient, en revanche, de souligner que si la composition du Parlement européen avantage les États démographiquement moins importants, la composition de la Commission, telle que décrite dans le traité de Lisbonne, est censée la compenser.

En effet, le TUE modifié prévoit que la Commission ne soit composée que de 18 commissaires, désignés selon un système de rotation égalitaire. Il a été toutefois suggéré de séparer la Commission en deux groupes : les 6 pays les plus peuplés disposeraient d'un commissaire permanent, tandis que les 22 pays restants se partageraient les 12 postes restants, à tour de rôle. Ce système, décrit par les plus « petits pays », attachés au principe d'égalité entre les membres, reprendrait le principe prévalant jusqu'au traité de Nice, quand les « grands pays » désignaient deux commissaires au lieu d'un. Un rééquilibrage de la représentativité de chaque pays, au sein de l'Union, par la modification de la composition de la Commission présente plusieurs avantages : elle permet d'abandonner le système d'exception de fonctionnement de la Commission prévalant depuis 2013 et de représenter chaque pays plus équitablement, sans déroger aux règles de l'article 14 du TUE, qui limite le nombre de députés par État-membre. Toutefois, cette solution ne bénéficie pas de la légitimité démocratique qu'apporterait un changement profond du nombre de députés au Parlement européen, les commissaires étant désignés par les gouvernements des États membres.

2. Renforcer le rôle du Parlement européen

a. Un désir européen de voir le Parlement jouer un rôle plus important

Selon les résultats de la dernière enquête Eurobaromètre ⁽¹⁾, d'octobre 2018, de nombreux Européens se montrent favorables à un renforcement du rôle du Parlement européen : 48 % des répondants souhaiteraient ainsi que le Parlement joue un rôle plus important à l'avenir, contre seulement 27 % souhaitant voir son rôle être revu à la baisse et 15 % n'exprimant aucun désir de changement.

Cette volonté de voir renforcé le « cœur battant » de la démocratie européenne est la position majoritaire dans vingt-trois des vingt-huit États-membres. Néanmoins, d'importantes variations nationales doivent être soulignées, quand 84 % des personnes interrogées à Chypre, 71 % en Espagne et 70 % en Belgique se prononcent pour un renforcement du rôle du Parlement européen. 34 % des répondants en Suède, 31 % en République tchèque et 27 % au Danemark se prononcent dans cette direction.

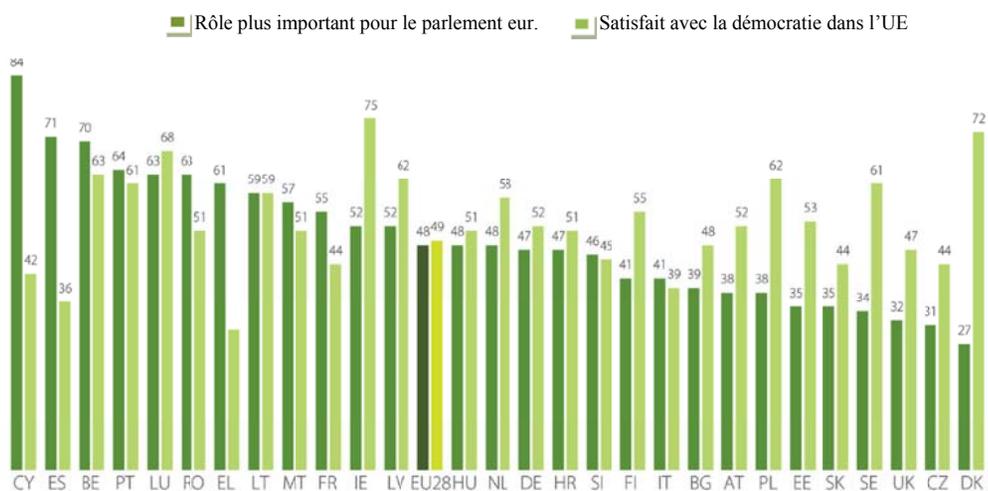
Par ailleurs, il faut également noter que cet appel en faveur d'un Parlement européen plus fort peut être influencé par le contexte politique national propre à chaque pays. En effet, dans un tiers des États membres, le souhait d'un Parlement

(1) *Ibid.*

européen au rôle plus prépondérant semble corrélé avec un faible niveau de satisfaction, concernant le fonctionnement de la démocratie dans l'Union européenne. C'est particulièrement le cas pour Chypre, l'Espagne et la Grèce où deux fois plus de répondants réclament un rôle plus important que de personnes s'estimant satisfaites du fonctionnement démocratique de l'Union. Le même scénario trouve à s'appliquer, dans une moindre mesure, dans sept autres États-membres incluant la France, l'Italie et la Roumanie.

Le graphique, ci-après, présente pour chacun des États-membres ce désir de voir le Parlement européen renforcé d'une part et le niveau de satisfaction concernant la façon dont fonctionne la démocratie dans l'Union d'autre part :

Voudriez-vous personnellement voir le Parlement européen jouer un rôle plus important ?
Que diriez-vous du fonctionnement de la démocratie dans l'Union européenne ?



Source: Parlemeter 2018, QA2, D80b

b. Un nouveau mode de scrutin plus pertinent mais...

Le rétablissement de la circonscription nationale unique, par la loi du 25 juin 2018, va dans le bon sens pour les rapporteurs car le retour à ce cadre spécifique pour les élections européennes devrait permettre de donner plus de lisibilité à ce scrutin et pourrait faciliter la compréhension de ces enjeux, pourvu que les différents acteurs politiques jouent réellement le jeu.

Les rapporteurs s'inquiètent néanmoins de la faiblesse, voire de l'inexistence, de l'ancrage territorial des députés européens. Le précédent découpage, dans le cadre de circonscriptions interrégionales, n'avait pas plus permis de rapprocher les citoyens de leurs élus européens. Pour permettre aux citoyens de mieux identifier leurs représentants au Parlement européen, les rapporteurs suggèrent, que de manière informelle, les partis attribuent à l'issue du

scrutin, des zones géographiques clairement définies à leurs élus, afin de permettre leur meilleure identification par les citoyens.

B. UN PARLEMENT NATIONAL TRÈS DISCRET SUR LES ENJEUX EUROPÉENS

1. Un Parlement national absent du processus démocratique européen

a. État des lieux des procédures d'information et de contrôle

Tout d'abord, l'article 88-1 de la Constitution dispose que : « la République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences, en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Par la suite, le titre XV de la Constitution intitulé « *De l'Union européenne* » prévoit plusieurs procédures, permettant d'associer directement le Parlement français au fonctionnement de l'Union européenne. Ainsi, le dernier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution dispose qu'au sein « *de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes* ».

Créées à l'Assemblée nationale et au Sénat, sous le nom de délégations pour les Communautés européennes par la loi du 6 juillet 1979, elles ont été par la suite renommées, par la loi du 10 juin 1994, délégations pour l'Union européenne, avant de voir leur existence consacrée au niveau constitutionnel, lors de la révision de la Constitution du 23 juillet 2008, sous le titre de « *commission chargée des affaires européennes* ».

La commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale comprend 48 membres (article 151-1 du Règlement de l'Assemblée nationale) et celle du Sénat 41 membres (article 73 bis du Règlement du Sénat). Les membres de cette commission non permanente appartiennent, en même temps, à une autre commission et sont désignés de manière à respecter une représentation équilibrée des commissions permanentes, en plus d'une représentation proportionnelle des groupes politiques.

En vertu de l'article 88-4 de la Constitution – consacré à la veille législative européenne – les commissions des affaires européennes sont chargées, dans chaque assemblée, de suivre les activités de l'Union européenne, en instruisant l'ensemble des projets d'actes européens qui leur sont communiqués par le Gouvernement, dès leur transmission au Conseil de l'Union. Sous la XIV^e législature, 74 résolutions ont été adoptées à l'Assemblée nationale et 93 au Sénat, en vertu de cette procédure. Ces résolutions européennes permettent un débat et, lorsqu'elles sont définitivement adoptées, elles expriment la position de l'Assemblée nationale ou du Sénat dans leur ensemble. Leur contenu permet de

faire connaître clairement à l'exécutif la position d'une assemblée sur un projet d'acte donné. Néanmoins, elles ne produisent aucun effet juridique, et elles n'ont pas le caractère d'un mandat impératif donné au Gouvernement, ce dernier ne pouvant recevoir d'injonctions.

En vertu de l'article 88-6 de la Constitution – consacré au respect du principe de subsidiarité – les commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat veillent au contrôle du principe de subsidiarité, afin de s'assurer d'une bonne articulation entre droit européen et droit français. Comme le soulignait Guy Carcassonne, cette procédure instaure entre les Parlements nationaux et les institutions européennes « *l'idée d'un dialogue direct, mais d'un dialogue armé* »⁽¹⁾. Ainsi, avant qu'une décision ne soit prise, les Parlements nationaux des États membres peuvent réagir. S'ils sont suffisamment nombreux à le faire, le traité prévoit que la décision doit être réexaminée, voire dans certaines situations écartée. Par ailleurs, les Chambres peuvent, en vertu de cet article de la Constitution, former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans les deux mois suivant son adoption, permettant ainsi à la juridiction de l'Union d'arbitrer définitivement le conflit entre autorités européennes et nationales, à propos de l'application du principe de subsidiarité dans pratiquement tous les domaines de compétence de l'Union. Sous la XIV^e législature, trois propositions de résolution ont été adoptées par l'Assemblée nationale et 13 par le Sénat, conformément cette procédure.

En vertu de l'article 88-7 de la Constitution, le Parlement dans son ensemble peut s'opposer par le vote d'une motion adoptée en termes identiques, à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union. Ainsi, les Chambres peuvent faire opposition à la mise en œuvre des « clauses passerelles » qui permettent le passage d'un domaine du régime de l'unanimité à celui de la majorité qualifiée, ou de mettre fin à l'exigence d'une procédure législative spéciale. Le Conseil européen se trouve dans l'obligation d'informer les Parlements nationaux de son intention de recourir à cette procédure. Si un Parlement national notifie son opposition à cette décision dans un délai de six mois, celle-ci n'est pas adoptée. En l'absence d'une telle opposition, la décision peut entrer en vigueur après son adoption par le Conseil européen. À ce jour aucune proposition de résolution n'a été adoptée sur le fondement de l'article 88-7 de la Constitution.

Si la commission des affaires européennes adopte une résolution à la suite de la transmission d'un acte législatif européen, la commission permanente compétente dispose de quatre semaines pour statuer (deux semaines dans le cadre de la conformité au principe de subsidiarité). Si dans ce délai, la commission permanente saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte de la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond. Par la suite, la plupart des propositions de résolution sont considérées comme définitivement adoptées, sans passer en séance publique, sauf si la

(1) *La Constitution introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume, éditions Points (2017).*

conférence des présidents, qui dispose de quinze jours, décide d’inscrire à l’ordre du jour de la séance publique, la proposition de résolution en question sur la demande du Gouvernement, d’un président de groupe, d’un ou une président(e) de commission permanente, ou celle de la commission des affaires européennes.

Le nombre de résolutions de l’article 88-4 adoptées en séance publique par l’Assemblée nationale s’est élevé à un maximum de 20 en 1994 ⁽¹⁾. Le nombre de passages en séance publique, qui offrent une plus grande visibilité et une solennité renforcée à ces débats, a hélas continuellement baissé, par la suite, comme le montre le tableau ci-après :

Résolutions adoptées par l’Assemblée nationale selon la procédure de l’article 88-4 de la Constitution :

Législatures	Résolutions adoptées en séance publique	Considérées comme définitives	Total
X ^e législature (1993-1997)	33	39	72
XI ^e législature (1997-2002)	8	42	50
XII ^e législature (2002-2007)	6	35	41
XIII ^e législature (2007-2012)	8	77	85
XIV ^e législature (2012-2017)	10	70	80
XV ^e législature (depuis juin 2017)	3	5	8

En ce qui concerne le dispositif prévu à l’article 88-6 de la Constitution, relatif au principe de subsidiarité, force est de constater que celui-ci n’a jamais véritablement suscité d’engouement auprès des députés comme l’atteste le tableau ci-après :

RÉSOLUTIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE SELON LA PROCÉDURE DE L’ARTICLE 88-6 DE LA CONSTITUTION

Législatures	Dont adoptées en séance publique	Considérées comme définitives
XII ^e législature (2007-2012)	1	1
XIV ^e législature (2012-2017)	0	3
XV ^e législature (2017- aujourd’hui)	0	1

Source : Assemblée nationale

(1) Droit parlementaire de Pierre Avril, Jean-Eric Gicquel, Jean Gicquel, éditions L.G.D.J. (2014).

b. Modèle étranger : le cas danois

À l'occasion d'un déplacement à Copenhague, les rapporteurs ont pu constater l'existence, au sein du Parlement danois – le *Folketing* – de procédures permettant un débat public plus riche et plus récurrent que les nôtres sur les enjeux européens, découlant d'une meilleure association des citoyens.

i. La « procédure du mandat parlementaire » danois

Les parlementaires danois ont progressivement, et de manière coutumière, négocié avec le Gouvernement l'instauration d'une « procédure dite du mandat ». Ce système, particulièrement innovant, date de 1973 et a donc été mis en place peu de temps après l'adhésion du Royaume à la Communauté économique européenne. L'importance de la commission des affaires européennes du *Folketing* est soulignée par le fait qu'elle est censée s'exprimer, au nom de l'ensemble du Parlement danois, sur les sujets européens.

Ce dispositif particulier permet au *Folketing* d'effectuer, de manière *ex ante*, un contrôle sur le Gouvernement, en lui imposant d'agir dans le cadre de négociations au sein du Conseil de l'Union, en conformité avec la volonté parlementaire danoise. Les mandats sont négociés, très en amont, entre les partis politiques et le Gouvernement, ce dernier essayant d'obtenir l'adhésion la plus large possible et le plan d'action le plus précis possible. Cette manière de faire permet ainsi au Gouvernement d'intérioriser, très tôt dans le processus, les préoccupations des parlementaires et permet par la suite de faciliter la transposition des directives.

Ainsi, avant d'entamer une négociation concernant un acte législatif européen, le ministre compétent se doit d'avoir reçu, en amont de la réunion du Conseil, un mandat de la commission des affaires européennes du *Folketing*. Dans les faits, contrairement à la procédure législative, le mandat ne requiert pas d'obtenir une majorité positive en sa faveur, mais vise à s'assurer que l'adoption de l'acte législatif européen ne conduira pas à mettre le Gouvernement en minorité au sein du *Folketing*. La plupart des réunions de la commission des affaires européennes sont, depuis 2006, ouvertes au public et diffusées en ligne et disponibles en vidéo à la demande, sur le site du Parlement danois, depuis 2007.

Seules les décisions de « grande portée » font l'objet de cette procédure particulière. Les autres matières, qualifiées d'importantes, doivent dans tous les cas être soumises à la commission, pour information. Les critères permettant de qualifier une décision de « grande portée » restent flous et sont laissés à la discrétion du Gouvernement⁽¹⁾. En règle générale, toutes les propositions normatives font l'objet d'un plan de négociation. Entre décembre 2009 et décembre 2014, 142 mandats ont été demandés à la commission des affaires européennes. Le refus d'accorder un mandat à un ministre arrive extrêmement

(1) *La place du parlement national dans l'Union Européenne : étude comparée entre la France et le Danemark de Marc Culot dans Revue internationale de droit comparé (2004).*

rarement. Néanmoins, cela a pu se produire, comme en 2014 s'agissant du « paquet ferroviaire ». La menace est donc réelle et le Gouvernement se doit d'en tenir compte.

ii. Les procédures de consultations de la population danoise

En 1994, la commission des affaires européennes du *Folketing* a créé un centre d'information sur l'Union européenne. Il était apparu aux yeux des parlementaires danois, à la suite des campagnes pour les référendums de 1992 et 1993, que les citoyens manquaient d'informations objectives et non partisans sur les sujets européens. Le centre d'information sur l'Union européenne a pour mission principale de répondre, en ligne ainsi que par téléphone, de manière neutre et factuelle, aux diverses questions que peuvent se poser les citoyens sur l'Union européenne. Le public a, de cette façon, accès aux mêmes informations que les parlementaires.

Environ 95 % des publications sont disponibles sur le site internet du centre d'information, qui est visité en moyenne par 10 000 personnes par mois. Ce chiffre augmente de manière significative, à l'occasion des différents référendums sur les questions européennes. Par ailleurs, le centre d'information est très actif sur les réseaux sociaux, ce qui lui permet de toucher différents publics.

Par ailleurs, le centre d'information sur l'Union européenne se montre particulièrement proactif, en organisant régulièrement des consultations thématiques sur l'Europe, avec un échantillon représentatif de la population danoise. Ces réunions se tiennent, en général, dans les régions et peuvent être retransmises à la télévision. L'idée est de maintenir, en permanence, le débat actif sur les questions européennes et de ne pas le limiter aux seules campagnes référendaires. Les parlementaires danois rencontrés sur ce sujet se sont montrés très enthousiastes, indiquant que la formule fonctionne correctement. Les Danois font, d'ailleurs, partie des électeurs européens les plus mobilisés, à l'occasion des scrutins européens, avec un taux de participation de 59,54 % en 2009 et de 56,32 % en 2014, contre 40,63 % et 42,45 % pour la France.

2. (Ré) introduire les débats européens au sein du Parlement national

a. Restaurer des séances de questions au Gouvernement consacrées aux enjeux européens

Dans la plupart des Parlements des États-membres, des débats consacrés aux Conseils européens ont été mis en place. L'Allemagne et le Danemark offrent deux exemples intéressants en la matière permettant de combiner contrôle et information du Parlement.

En Allemagne, des sessions spécifiques sont organisées en séance plénière au Bundestag, en amont du Conseil européen et devant la commission des affaires européennes, en aval de celui-ci. Le gouvernement allemand doit ainsi prendre en

compte les positions du Bundestag et doit, si besoin est, se justifier *a posteriori* s'il s'en est écarté lors des négociations.

Au Danemark, des sessions plénières du *Folketing* sont dédiées au Conseil européen, avant et après la réunion de celui-ci. Le Parlement danois dispose d'un pouvoir très conséquent : celui de définir un mandat de négociation que le Gouvernement se doit de suivre rigoureusement.

En France, au Sénat, en vertu de la procédure spécifique prévue à l'article 73 *sexies* du règlement de cette assemblée, six séances de questions orales avec débat sur des thèmes européens ont été organisées entre 2005 et 2010. Depuis, aucune séance de questions spécifiques n'a été organisée. Cependant dix débats préalables à un Conseil européen ont eu lieu au Sénat, dont sept entre 2012 et 2017 et trois depuis.

À l'Assemblée nationale, le contrôle s'agissant des enjeux européens s'était sensiblement amélioré avec, par exemple, l'instauration de séances de questions au Gouvernement consacrées à l'actualité européenne. En 2002, une nouvelle formule avait été imaginée, consistant à organiser une séance mensuelle où la première question posée par chaque groupe portait sur un thème européen. Ce dispositif avait été supprimé en 2007, avant d'être rétabli en 2013 le mercredi précédent le Conseil européen. Ainsi, quatorze séances de questions au Gouvernement sur des sujets européens avaient eu lieu sous la XIV^e législature. En revanche, cette formule n'ayant pas été reconduite sous la présente législature, aucune séance de questions au Gouvernement sur des sujets européens n'a été organisée depuis juin 2017.

Afin que ces rendez-vous cruciaux pour la bonne information de la représentation nationale et des citoyens sur les enjeux européens ne puissent pas apparaître ou disparaître, en fonction des priorités du moment, il semble nécessaire, aux yeux des rapporteurs, que cette pratique soit rendue obligatoire sur une base mensuelle, à l'occasion de la révision constitutionnelle. Ainsi, comme le préconisaient déjà, dans leur rapport *Refaire la démocratie* (2015), MM. Claude Bartolone et Michel Winock : une séance mensuelle de questions au Gouvernement pourrait être consacrée aux affaires européennes à l'Assemblée nationale et ainsi assurer une information régulière de la représentation nationale et des citoyens sur les enjeux européens.

Proposition : restaurer une séance mensuelle de questions au Gouvernement sur des sujets européens.

b. Valoriser et renforcer le rôle des députés-référents de la commission des affaires européennes

La commission des affaires européennes a désigné, au début de la XV^e législature, parmi ses membres, des députés chargés d'assurer une bonne

coordination entre les travaux de leur commission d'origine et les travaux de la commission des affaires européennes.

Leurs missions consistent notamment :

– à assurer un suivi des actes et documents européens, au titre des articles 88–4 et 88–6 de la Constitution, au sein de la commission des affaires européennes ;

– à intervenir sur des sujets d'actualité européens ;

– à intervenir sur des projets de loi et des propositions de loi en cours de discussion soulevant des questions de droit européen.

Cette innovation mériterait pour les rapporteurs d'être plus fortement institutionnalisée et mieux mise en valeur, afin de faire des députés référents des commissions permanentes, au sein de la commission des affaires européennes, les interlocuteurs privilégiés sur l'ensemble des sujets ayant des incidences européennes, dans le domaine de compétence de leur commission d'origine. Cette fonction pourrait être pleinement reconnue dans le Règlement de l'Assemblée nationale, à l'occasion de sa prochaine révision.

De cette manière, les référents pourraient intervenir de façon plus formelle et régulière, au titre de leur fonction, dans les différents débats et ainsi mieux diffuser les enjeux européens dans toutes les commissions permanentes de l'Assemblée nationale. Mieux identifiés par leurs collègues commissaires, par les journalistes et par les citoyens, ils pourraient de cette manière jouer un rôle de vigie sur les thèmes européens et remplir, par analogie, sur cette thématique, un rôle similaire à celui des rapporteurs spéciaux au sein de la commission des finances.

Proposition : valoriser et renforcer le rôle des députés-référents des commissions permanentes auprès de la commission des affaires européennes.

III. DÉMOCRATISER À L'ÉCHELLE DES GOUVERNANTS

A. POUR UNE PLUS FORTE INCARNATION DE L'EXÉCUTIF EUROPÉEN

1. L'Union européenne souffre d'un déficit d'incarnation

L'Union européenne a de très nombreux visages, mais aucun facilement identifiable par les citoyens. Comme indiqué précédemment, les parlementaires européens sont peu ou mal connus. Le même phénomène affecte les personnalités censées incarner les organes exécutifs de l'Union, pour lesquelles s'ajoute un certain foisonnement des postes et des missions qui engendre de la confusion chez nos concitoyens et empêche *in fine* toute incarnation véritable.

L'absence criante de leadership politique, au sein de l'Union, est l'un des problèmes majeurs qui minent les possibilités d'appropriation démocratique des institutions européennes. La simple addition des légitimités nationales ne peut pas, par elle-même, déboucher sur une légitimité politique européenne. De même, la simple addition des mandats nationaux ne peut pas, par elle-même, constituer un véritable mandat européen. Or, une Union de plus 512 millions d'habitants, aux compétences nombreuses et variées, a besoin pour s'incarner d'un véritable leadership politique, s'appuyant sur une légitimité démocratique.

2. Conférer une légitimité et une visibilité renforcées aux responsables européens

a. *Maintenir et renforcer le système dit des « têtes de liste » ou « Spitzenkandidat »*

L'Union européenne apparaît souvent comme un espace technocratique de régulation, dont la légitimité reposerait essentiellement sur les résultats produits. Or, cette logique fonctionnaliste de légitimation par les résultats, sur laquelle l'Union s'est initialement construite, semble avoir atteint ses limites, les résultats n'étant plus au rendez-vous dans un contexte de crise protéiforme. Pour que l'Union puisse de nouveau susciter l'adhésion populaire, il apparaît impératif que celle-ci se dote de formes de légitimation plus démocratiques et plus politiques.

Une Union européenne uniquement fondée sur la culture du résultat dans un contexte où elle peine grandement à en obtenir se place elle-même dans une situation intenable.

Il faut substituer à la culture du consensus et de l'expertise, qui domine dans le fonctionnement des institutions européennes, une logique plus politique. Afin de remobiliser l'électorat, il est impératif que le vote des citoyens lors des élections européennes gagne en sens. C'est là une nécessité démocratique : la volonté exprimée par les peuples dans les urnes doit clairement et directement influencer sur les orientations politiques de l'Union.

Il est donc important, pour les rapporteurs, que soit maintenu et amélioré dans ses modalités de mise en œuvre le système dit des « tête de liste » ou des « spitzenkandidaten » : est nommé président de la Commission européenne la tête de liste du parti paneuropéen arrivé premier à l'issue des élections européennes ce qui lui permet ainsi d'être tout à la fois le président de la Commission et le chef d'une majorité parlementaire.

Cette interprétation audacieuse de l'article 17.7 du TUE ⁽¹⁾ s'est finalement imposée en 2014, avec l'élection de M. Jean-Claude Juncker à la tête de la Commission européenne. Néanmoins, cette indéniable avancée démocratique apparaît extrêmement fragile et pourrait voler en éclat dans quelques mois, si les acteurs du jeu institutionnel et plus particulièrement les chefs d'États et de Gouvernement, réunis dans le cadre du Conseil européen, décident en mai 2019 de revenir à une lecture moins constructive de l'article en question, ce que les rapporteurs considéreraient comme une régression démocratique.

b. Fusionner les postes de président de la Commission européenne et de président du Conseil européen

Il apparaît nécessaire d'œuvrer pour l'émergence d'une véritable représentation politique de l'Union capable de s'affirmer, non pas contre celles des États membres, mais aux côtés de ceux-ci et en autonomie par rapport à eux.

Maintenir le système des « têtes de liste » ou « spitzenkandidaten » est un préalable indispensable, puisque cette avancée démocratique a permis, en 2014, aux citoyens de l'Union de prendre une part active – de manière indirecte – dans la désignation du président de la Commission européenne ; le vainqueur des élections européennes ayant été choisi par le Conseil européen comme président de la Commission européenne.

Mais, afin d'aller plus loin dans cette voie pour permettre l'émergence d'une meilleure incarnation de l'Union, les rapporteurs souscrivent à la proposition soutenue par M. Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, dans son discours sur l'état de l'Union du 17 septembre 2017 : fusionner les postes de président de la Commission et de président du Conseil européen.

Le traité de Lisbonne n'écartant pas cette possibilité, une telle évolution copernicenne pourrait tout à fait être réalisée à traités constants, dans le cadre d'un accord interinstitutionnel ⁽²⁾. Il suffirait que le Conseil européen décide de

(1) « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure ».

(2) Article 295 du TFUE : « Le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent,

nommer la même personne pour les deux fonctions, permettant ainsi de substituer à la confusion et au risque de concurrence actuels une meilleure identification par les citoyens et une plus forte cohérence de l'exécutif européen.

Une telle fusion des postes de président de la Commission et de président du Conseil européen présenterait plusieurs avantages : l'Union pourrait ainsi parler d'une seule voix et gagner en efficacité et en lisibilité. Le titulaire du poste serait ainsi doté d'une double légitimité, tout à la fois démocratique et intergouvernementale. De cette manière, l'Union pourrait se doter d'un président unique, désigné au suffrage universel indirect, sur le modèle en vigueur dans de nombreuses démocraties.

Proposition : fusionner les postes de président de la Commission et de président du Conseil européen, afin de permettre une meilleure identification des citoyens.

Dans tous les cas, même si cette proposition ne vient pas à être mise en œuvre, il importe que la procédure de désignation du président du Conseil européen soit révisée, afin de renforcer sa transparence.

Les nominations de Herman Van Rompuy en 2008 et de Donald Tusk en 2014 se sont déroulées sans aucunes mesures de publicité qui constituent pourtant des garanties démocratiques.

Il semble primordial que la procédure de désignation évolue vers plus de transparence, avec par exemple des auditions publiques et des débats publics entre les différents candidats. Pourraient également être exigés, en amont de leur désignation, des actes de candidatures, incluant la présentation d'un programme. Enfin, il serait souhaitable que le débat et le vote du Conseil sur cette question soient rendus publics afin que tous les citoyens puissent être témoins de cette désignation et de son déroulement.

B. PAS DE PROGRÈS SANS TRANSPARENCE ET CONTRÔLES ACCRUS

1. Suspicion et désaveux des processus de l'Union

a. Améliorer la transparence du processus législatif européen

Dans un rapport spécial⁽¹⁾, publié le 15 mai 2018, Emily O'Reilly, la médiatrice européenne, a vertement critiqué l'opacité du travail législatif des États-membres réunis au sein du Conseil de l'Union. Elle qualifie même les pratiques actuelles du Conseil de l'Union de « mauvaise administration », compte tenu des trop faibles procédures de publicité, en vigueur.

dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant ».

(1) <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/press-release/fr/95029>

La médiatrice relève justement que la transparence est indispensable pour permettre aux citoyens européens d'accéder à une bonne et complète information sur le processus législatif au sein de l'Union. Renforcer les procédures de publicité en la matière permettrait, le cas échéant, aux citoyens de demander à leurs gouvernements de rendre des comptes et les forcerait, dans le même temps, à assumer une responsabilité politique accrue des législations européennes, qu'ils élaborent et adoptent eux-mêmes en partie, les dissuadant ainsi de faire de « Bruxelles » un éternel bouc-émissaire idéal.

Renforcer la transparence permettrait d'accroître la responsabilité des gouvernements devant les citoyens et les Parlements nationaux et donc participerait à un mouvement en faveur de la démocratisation des institutions européennes.

En outre, dans un souci d'efficacité, la procédure législative ordinaire est souvent complétée, de façon informelle, par des « trilogues » tenus entre quelques membres du Parlement, du Conseil et de la Commission, à tous les stades d'un projet de loi. Les « trilogues » ont pour objectif de faire émerger un compromis, notamment en cas de désaccord entre le Conseil de l'Union et le Parlement. Les participants aux « trilogues » agissent sur la base de mandats de négociation qui leur ont été attribués par leurs institutions respectives. On considère qu'environ vingt-cinq « trilogues » sont tenus chaque semaine, et qu'environ 40 % des projets de loi entre 1999 et 2017, en ont fait l'objet. Or, cette pratique informelle n'est pas mentionnée dans les Traités européens et n'est donc soumise à aucune exigence, en matière de transparence, ni de représentativité. La recherche d'efficacité dans la procédure est bien entendu souhaitable, mais elle semble être en contradiction avec les valeurs de publicité et de transparence qui sont au fondement de la démocratie.

Par ailleurs, la comitologie est un autre aspect de la procédure législative de l'Union qui suscite des interrogations. La comitologie désigne le processus d'adoption d'actes réglementaires de l'Union européenne par des comités, plutôt que directement par la Commission. Ces comités donnent leur avis sur l'essentiel des normes proposées par la Commission. Si 98 % des propositions de la Commission sont adoptées et presque aucune rejetée, les absences d'avis concernent en général les questions les plus sensibles, dans le domaine de la santé, par exemple. Cette situation oblige la Commission à trancher sur des questions délicates, alors même que les comités ont été instaurés pour éviter qu'elle n'ait un pouvoir réglementaire autonome. Cette organisation est un frein à la démocratisation de l'Union, puisqu'elle empêche le fonctionnement autonome du pouvoir exécutif européen, tout en lui abandonnant la responsabilité politique des décisions. Ce système pose aussi problème en matière de transparence, les comités n'étant pas soumis aux mêmes exigences que la Commission.

b. Améliorer la transparence des négociations européennes

La politique commerciale commune est, depuis le traité de Rome, l'une des principales compétences de l'Union européenne. La Commission européenne est chargée de conduire les négociations commerciales sur mandat du Conseil de l'Union. Avec ce mandat, le Conseil donne des directives de négociation qui incluent les objectifs et la portée des négociations, ainsi que les délais éventuels. La Commission négocie ensuite avec le pays partenaire, au nom de l'Union.

Les récentes négociations, concernant le traité de libre-échange transatlantique avec les États-Unis et l'accord économique et commercial global avec le Canada, ont suscité, en Europe, de vives polémiques au sujet de l'opacité des négociations, le mandat de négociation étant longtemps resté secret, tout comme l'état d'avancement des pourparlers.

Depuis, la Commission a notablement modifié ses pratiques. Elle a, par exemple, choisi de publier les projets de mandats de négociation avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, lorsqu'elle a proposé au Conseil d'ouvrir ces négociations. Cela constitue une initiative sans précédent en faveur de la transparence. M. Sébastien Maillard, directeur de l'Institut Jacques Delors, soulignait, à ce sujet, lors de son audition, le 19 décembre 2017, que « *la Commission est demandeuse de plus de transparence, mais elle est tributaire de la volonté des vingt-huit États membres d'autoriser la publication de son mandat de négociation. La balle est dans leur camp* ». La Commission précise, d'ailleurs, dans le communiqué de presse accompagnant l'ouverture des négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande que « *ces accords seront négociés dans la plus grande transparence et nous attendons des États-membres qu'ils respectent ce niveau élevé de transparence* ».

Le renforcement des procédures de publicité et de transparence des négociations commerciales devrait permettre d'atténuer sensiblement la défiance exprimée à l'encontre des institutions européennes sur ces thématiques.

Concernant le cas particulier des négociations avec le Royaume-Uni, au titre de l'article 50 du TUE, à la suite du référendum sur le Brexit, les rapporteurs tiennent à saluer la manière dont le négociateur en chef, Michel Barnier, conduit actuellement ces tractations. En effet, l'Union s'est efforcée d'agir, sur ce dossier, de la manière la plus transparente possible, en rendant notamment accessible toute une série de documents relatifs au processus de négociations comme :

- les ordres du jour des cycles de négociation ;
- les documents de prise de position de l'Union ;
- les documents informels et les propositions de textes de l'Union.

De plus, la politique de communication de la Commission prévoit que les rencontres organisées par le négociateur en chef soient inscrites dans le registre de transparence.

2. Renforcer le contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement

a. Améliorer l'information du Parlement sur les réunions du Conseil de l'Union

En s'inspirant du « modèle danois » précédemment évoqué, tout en respectant nos traditions constitutionnelles, les rapporteurs insistent sur la nécessité d'améliorer le contrôle des positions du Gouvernement, à l'occasion des réunions du Conseil de l'Union. Plusieurs réformes pourraient ainsi permettre d'abandonner la doctrine selon laquelle les positions du Gouvernement, lors des négociations au sein du Conseil de l'Union, relèvent de la conduite des relations extérieures, quand il s'agit en fait d'un véritable travail de législateur impliquant par conséquent une bonne information du Parlement national.

Afin de renforcer l'information des parlementaires – et des citoyens – ainsi que le contrôle du Parlement sur la politique du Gouvernement, il apparaît donc primordial de rendre obligatoires les auditions des ministres compétents en amont de la réunion du Conseil de l'Union les concernant.

La révision constitutionnelle pourrait être l'occasion de réviser l'article 88-4 de la Constitution et de compléter son deuxième alinéa en renvoyant à une loi organique le soin de définir les obligations d'information incombant au Gouvernement, en matière européenne. Pourrait notamment figurer dans cette loi organique une obligation pour les ministres de répondre aux demandes d'audition de la commission des affaires européennes, en amont des conseils de l'Union.

De même, la loi organique pourrait également prévoir l'obligation d'informer la commission des affaires européennes, en aval des réunions du Conseil de l'Union, en procédant de nouveau à une audition ou en prévoyant, comme le suggère Mme Sabine Thillaye dans son rapport sur le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen ⁽¹⁾ la transmission au Parlement d'un compte rendu écrit des négociations et de ses prises de position.

Proposition : systématiser les auditions par les parlementaires, des ministres compétents, en amont des réunions du Conseil de l'Union.

(1) [*Rapport d'information de Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes, sur le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen, n° 1123, déposé le jeudi 28 juin 2018*](#)

b. Associer le Premier ministre au Conseil européen

Le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États-membres, joue un rôle croissant au sein des institutions européennes. Ces réunions, de plus en plus régulières et fortement médiatisées, se révèlent particulièrement politiques et sensibles. Néanmoins, le mode de fonctionnement des réunions du Conseil – relative opacité, mode de décision par consensus – ne facilite pas la bonne information des parlementaires d'une part, et des citoyens d'autre part.

Cette situation problématique se trouve amplifiée en France par le fait que le Président de la République, qui siège seul au Conseil européen, n'est redevable d'aucune des positions qu'il y défend, ni des décisions qui en résultent. Notre pays se trouve ainsi dans une position très particulière qu'il ne partage qu'avec une très petite minorité d'autres États-membres. Seules Chypre et la Lituanie se trouvent également représentées au Conseil européen par leur chef d'État. La Finlande a modifié, en 2012, sa constitution, afin de donner au Premier ministre le rôle exclusif de représenter le pays au Conseil européen. C'est l'absence de responsabilité du Président de la République qui a motivé cette révision. ⁽¹⁾

Il découle de cette situation particulière une mauvaise information des citoyens sur les mesures qui sont prises au niveau européen et une absence totale de responsabilité de la politique qui y est conduite.

Comme l'indiquait M. Yves Bertoncini, ancien directeur de l'Institut Jacques Delors, à l'occasion des travaux du groupe de travail sur l'avenir des institutions, co-présidé par MM. Claude Bartolone et Michel Winock (2015), il existe « *un profond déséquilibre, en France, entre l'exécutif et les parlementaires, et plus particulièrement un déficit du contrôle parlementaire* » en précisant que « *ce phénomène tient davantage à la nature de la V^e République qu'à la construction européenne, laquelle ne fait que l'aggraver* ». M. Jean Quatremer, journaliste, ajoutait, que « *le système institutionnel français (...) concentre les pouvoirs dans les mains de l'exécutif, et plus particulièrement à l'Élysée ; si bien qu'il donne aux Français une impression légitime de dépossession sur des questions qui, dans n'importe quel pays démocratique, relèvent de la souveraineté nationale* » ⁽²⁾.

Afin de renforcer l'information et le contrôle du Parlement sur la politique européenne de la France, et sans aller jusqu'à la révision constitutionnelle opérée par la Finlande qui remettrait en cause les équilibres de la V^e République les rapporteurs suggèrent que le Président de la République et le Premier ministre assistent ensemble aux réunions du Conseil européen. Il suffirait, à cette fin, que la France demande une dérogation à ses partenaires européens, comme elle l'avait fait, par le passé, en période de cohabitation.

(1) *Ibid.*

(2) *Ibid.*

Une telle situation n'a jamais empêché la France de parler d'une seule voix comme le rappelait Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne : « *que ce soit de 1986 à 1988 ou de 1993 à 1995, on n'aurait jamais pu faire passer une feuille de papier à cigarette entre le Président de la République et le Premier ministre. Cela suscitait d'ailleurs l'admiration de la plupart des participants aux Conseils européens. Il y en a même un qui m'a dit, devant cette cohérence empreinte de fermeté : « On voit bien ce qu'est un État. » Mon expérience, confirmée par des faits précis, montre donc que la France parlait d'une seule voix. Malheur à celui qui aurait voulu jouer de la division !* »⁽¹⁾.

Cette dérogation qui, hors des périodes de cohabitation, suscite moins de difficultés permettrait au Premier ministre, chef du Gouvernement responsable devant le Parlement, de venir présenter et expliquer, en pleine connaissance de cause, la politique européenne de la France devant la représentation nationale.

À ce titre, comme sur les modèles allemand ou danois, pourraient être institutionnalisées des séances plénières ou des réunions spécifiques de la commission des affaires européennes permettant aux députés, en amont ou en aval des Conseils européens, d'entendre et d'échanger avec le Premier ministre sur les sujets européens, renforçant ainsi le contrôle sur l'exécutif et la bonne information des représentants du peuple.

Proposition : Au Conseil européen, suggérer, comme lors des périodes de cohabitation, une présence systématique du Premier ministre, responsable devant le Parlement, aux côtés du Président de la République.

(1) Législatives 97. Cohabitation: Delors contredit Chirac. La France, selon lui, continuerait de parler « d'une seule voix », Libération (22 juin 1997).

DÉCROCHER LA LUNE !

À la veille des élections européennes une véritable ambition démocratique pour l'Europe est devenue cruciale. Il est temps que les citoyens « adhèrent » à leur tour pleinement à cette Union européenne qui, depuis plus de 60 ans, assure la paix sur notre continent. Pour que l'Union demeure et s'épanouisse, il leur faut devenir concrètement les acteurs de cette aventure collective.

À cette fin, l'Union devra se muer en un véritable espace politique, au sein duquel les choix exprimés dans les urnes par les citoyens se traduiront en actes et où la responsabilité politique – qui est au fondement de la démocratie – se révélera pleine et entière.

Pour rapprocher le pouvoir des citoyens, le principe de subsidiarité devra résolument trouver à s'appliquer, permettant l'articulation la plus efficiente possible de chacun des échelons – européen, national, régional, local. Une place plus importante devra, par ailleurs, être consacrée aux questions européennes au sein du Parlement français, afin que la représentation nationale soit davantage associée, mieux informée et plus à même de contrôler le Gouvernement sur cette thématique.

Enfin, pour mieux comprendre et intervenir plus aisément dans le débat public, les citoyens devront, s'agissant des enjeux européens, en être mieux instruits de l'histoire et des institutions européennes et mieux connaître les autres européens.

« La trace d'un rêve n'est pas moins réelle que celle d'un pas » écrivait l'historien Georges DUBY. Pour demeurer vivante, l'Union doit se forger une identité commune faite d'audace et d'ambition. L'Union doit se libérer du carcan du court terme, ne plus apparaître sur la défensive mais être à l'origine de projets porteurs et constructifs. La recherche scientifique, la santé et le spatial sont trois domaines dans lequel l'Europe pourrait parvenir à fédérer les peuples.

L'Union européenne doit tenter de « décrocher la lune » pour rendre les Européens fiers de leur continent, à l'image de cet incroyable projet de l'agence spatiale européenne visant à créer le premier village sur la lune à l'horizon 2030.

Moins de normes pour l'Europe, mais de plus de projets ! Une Europe au service des Européens dans leur diversité.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 21 novembre 2018, la commission des affaires étrangères examine le présent rapport.

L'enregistrement de cette séance est accessible sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.6965499_5bf5148fac164.commission-des-affaire-etrangeres--refondation-democratique-de-l-union-europeenne-21-novembre-2018

Au terme du débat, la commission *autorise* la publication du rapport.

CONTRIBUTION

I. CONTRIBUTION COMMUNE DES GROUPES FRANCE INSOUmise ET GAUCHE DÉMOCRATE ET RÉPUBLICAINE

La présente contribution au rapport sur la refondation de l'Union européenne est commune aux groupes parlementaires de la France Insoumise et de la Gauche Démocrate et Républicaine. Elle vise à mettre en exergue les critiques soumises par nos deux groupes parlementaires sur ce rapport et plus largement sur la politique menée par l'Union européenne.

La première critique porte sur la forme : les groupes FI et GDR s'interrogent sur la parution en quelques semaines de deux rapports sur l'Union européenne — le présent rapport ainsi qu'un rapport sur la Zone euro. La conjonction de ces publications laisse penser que le groupe majoritaire utilise le Parlement pour produire de la documentation pour mener sa campagne électorale des élections européennes. L'Assemblée nationale ne peut servir de support à la mise en place de la propagande de campagne électorale.

Le rapport passe à côté des causes du divorce entre les peuples et l'Union européenne. Il se propose d'améliorer un fonctionnement démocratique qui n'existe pas. Le fonctionnement des institutions de l'Union européenne est caractérisé par l'absence de la souveraineté populaire.

Le parlement européen est un parlement disposant de trop peu de pouvoir. C'est le seul parlement du monde à ne pas disposer d'initiative législative, entièrement dans la main de la Commission européenne, un collège non élu. Son pouvoir décisionnaire est faible. Pour un grand nombre de domaines, il n'est que consulté. C'est le cas pour le fonctionnement du marché intérieur, l'application des règles de concurrence, la fiscalité ou la politique sociale. Pour toutes ces politiques essentielles, le parlement européen ne participe pas à la décision. Il ne peut rejeter le budget européen qu'à la condition qu'une majorité des 3/5^{ème} des députés vote contre. Pour finir, 70 % des textes discutés et votés dans ce parlement n'ont aucune valeur législative. En tout cas, nul ne peut affirmer qu'il s'agit d'un parlement souverain : il n'a pas l'initiative des lois, il ne vote pas toutes les lois, il ne vote pas le budget.

La Commission européenne est composée de commissaires non élus. Elle est noyautée par les multinationales et les puissances de l'argent. En effet, Bruxelles est après Washington, l'endroit du monde où l'on trouve la plus grande concentration de lobbyistes. Ils sont 25 000 à y travailler pour influencer et corrompre commissaires, fonctionnaires et députés européens. Souvent, les personnes qui font les politiques européennes rédigent des documents essentiels qui servent à la prise de décision. Ainsi, la publication des « *Monsanto Papers* »

en octobre 2017 a montré que l’Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) avait copié-collé une centaine de pages d’une étude de Monsanto pour son rapport établissant que le glyphosate n’était pas cancérigène. Par ailleurs, le *Corporate Europe Observatory* a évalué que près de la moitié des experts siégeant dans les panels scientifiques de l’EFSA avait des conflits d’intérêts financiers directs ou indirects avec les industries de l’agrobusiness et de l’alimentaire.

Le 27 novembre 2017, la Commission européenne a renouvelé l’autorisation du glyphosate pour une période de cinq ans. Les lobbys ont joué un rôle central dans de nombreux autres dossiers comme l’interdiction de perturbateurs endocriniens, l’aveuglement sur le « dieselgate » ou la taxe sur les transactions financières.

Comme nous venons de le voir, le fonctionnement des institutions européennes explique largement pourquoi il ne peut pas y avoir de « souveraineté européenne ». L’absence de participation des citoyens aux décisions de l’Union européenne ne procède pas, comme semblent le croire les rapporteurs, d’un malentendu, d’une mauvaise information ou d’un défaut de communication. La mise à distance des peuples est la conséquence de ces institutions. Dans leur cadre, il n’y a pas de démocratie possible.

D’ailleurs, lorsque la France sollicita son peuple le 29 mai 2005 pour qu’il s’exprime sur un traité instituant une Constitution pour l’Europe c’est le Non qui l’emporta à près de 54,7 %. Le référendum aux Pays-Bas trois jours plus tard donna également le Non largement vainqueur.

Ces suffrages populaires ont agi comme un révélateur. Les partisans de l’Europe libérale ont alors réalisé qu’un peuple existait qui ne partageait pas leur fascination pour une Europe du libre-échange, de la concurrence libre et non faussée, du dumping social et fiscal. Mais alors que cette prise de conscience eut dû pousser l’Union européenne dans une voie sociale, alors qu’il eut fallu questionner le cadre européen et non l’intelligence des peuples, le scrutin populaire a été méprisé avec l’arrivée imposée en 2007 du même projet, à peine édulcoré, sous le nom du Traité de Lisbonne.

Depuis, l’Union européenne ne s’embarrasse d’aucun impératif démocratique comme l’a cyniquement indiqué le commissaire européen Günther Öttinger en mai dernier, lorsqu’il a dit que « les marchés vont apprendre aux Italiens à bien voter ».

Les dérives autoritaires de l’UE sont légion et constituent autant de jalons qui la mènent toujours plus loin du rivage des peuples. En 2011, le Premier ministre grec arrivé démocratiquement au pouvoir en 2009 a dû renoncer à consulter le peuple sur la mise en place d’un plan d’austérité imposé par la Troïka — Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international. En 2013, la Banque centrale européenne a menacé de cesser de fournir des liquidités aux banques chypriotes après que le Parlement ait

rejeté un plan de sauvetage. En 2015, malgré un refus populaire grec des réformes d'austérité exigées par l'Union européenne, Alexis Tsipras a accepté les conditions de Bruxelles, qui a imposé sa logique infernale.

Plus récemment, la Commission européenne a rejeté le projet de budget italien pour 2019, nous rappelant son intransigeance face à l'augmentation de toute dépense budgétaire d'un État pourtant souverain, quoique l'on pense de son gouvernement.

Notons également que le pacte budgétaire européen, qui organise l'austérité de manière mécanique en fonction de seuils « *trouvés sur un coin de table* »⁽¹⁾ ajoute à l'aberration politique une ineptie économique.

Les griefs populaires retenus contre l'Union européenne sont donc nombreux, et nous remarquons l'ironie d'un rapport intitulé « *L'Europe des peuples, par les peuples, pour les peuples* ». Comme si ce titre, performatif, voulait annoncer une chose pour qu'elle se réalise.

Le constat est donc clair : c'est l'Union européenne qui a quitté les peuples européens, et ce n'est pas par un déficit de pédagogie que Bruxelles peine à séduire les citoyens. En réponse aux rapporteurs qui ont eu à cœur de citer Albert Camus dans leur rapport, nous leur objecterons cette citation de *l'Homme révolté*, du même auteur : « *toute forme de mépris, si elle intervient en politique, prépare ou instaure le fascisme* ».

En quittant les peuples, l'UE s'est réfugiée dans des certitudes technocratiques déconnectées de la vie quotidienne de centaines de millions d'Européens. Et les exemples portant sur la radicalisation des prises de décision des dirigeants européens sont nombreux.

L'un des exemples les plus inquiétants est l'acharnement de la commission à négocier des traités commerciaux de secondes générations contre l'avis des peuples. Ces traités ont pour vocation de supprimer les tarifs douaniers et d'en arriver à des normes communes dans les deux parties. Négocier des traités qui menacent nos services publics, qui risquent de niveler par le bas les normes sanitaires, sociales, environnementales, fiscales au nom du peuple européen sans lui demander son avis relève de l'usurpation de pouvoir.

Les traités avec le Canada, le Japon, demain l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Mercosur ou encore l'Indonésie, sont autant de coups de couteau dans la confiance que peuvent avoir les Européens pour cette Union-là. D'autant que tous ces traités sont menés en dépit du bon sens écologique. À titre d'exemple, le traité de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande qui permettra d'importer du lait n'est concevable que dans un système où la technocratie et l'absence de conscience écologique sont roi.

(1) <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/2015/09/04/29002-20150904ARTFIG00110-deficits-pourquoi-la-regle-des-3-de-bruxelles-n-a-aucun-sens.php>

Si les mouvements de capitaux et de marchandises sont largement encouragés, ce n'est évidemment pas le cas des populations. Alors que nous possédons un territoire riche et qui se doit d'être accueillant, l'Europe est devenue au fil des années une véritable forteresse pour les migrants. Les procédures Dublin sont totalement inopérantes et ne font que renforcer les haines entre les peuples.

Et quelle solution l'Union européenne trouve-t-elle pour résoudre la crise migratoire ? Rien. Ou plutôt si, elle prépare la suite. L'Europe de la défense est le prochain objectif de la Commission. Là encore, point de soutien populaire. Cette mise en commun des pouvoirs régaliens des États membres aux mains d'une Commission qui ne s'embarrasse pas de démocratie est inquiétante. L'Europe de la défense prépare l'Europe de la guerre. Nous, nous sommes pour une Europe de la Paix à rebours de ce projet.

De ce fait le budget post-Brexit pour les années 2021-2027 s'oriente vers les armes. Et il porte le renforcement des budgets militaires au détriment des deux seuls instruments de redistribution de l'UE que sont la Politique agricole commune — qui vise à l'autonomie alimentaire et aide les agriculteurs — et le Fonds à la Cohésion — qui est un fonds de péréquation aidant les États membres dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

L'Union européenne devient intransigeante dans cette fuite en avant antidémocratique, comme si les responsables européens, loin de toute logique, s'efforçaient de faire détester l'Europe.

Les rapporteurs disent d'emblée vouloir construire une « Europe des peuples » sans toucher aux traités européens. C'est là leur erreur. En 2015, Jean-Claude Juncker disait qu'il ne pouvait « pas y avoir de choix démocratique en dehors des traités européens ». En réalité, c'est bien dans le cadre de ces traités qu'il ne peut pas y avoir de démocratie.

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

- M. Sébastien Maillard, directeur de l'institut Jacques Delors ;
- M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- Mme Julia Clavel, présidente et fondatrice du think tank Argo ;
- Mme Isabelle Jegouzo, cheffe du bureau de la Commission européenne à Paris ;
- M. Yves Bertoin, consultant en affaires européennes, président du Mouvement européen-France, ancien directeur de l'institut Jacques Delors ;
- Mme Anne Macey, déléguée générale de Confrontations Europe ;
- Mme Noëlle Lenoir, ancienne ministre des affaires européennes ;
- M. Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères ;
- M. Enrico Letta, ancien président du Conseil italien, doyen de l'école des affaires internationales de Sciences Po, Président de l'institut Jacques Delors ;
- M. François Heisbourg, président de l'Institut international d'études stratégiques ;
- M. Nicolas Levrat, professeur de droit international et européen, directeur de l'Institut européen de Genève ;
- M. Thierry Chopin, directeur des études à la fondation Robert Schuman, chercheur associé au CERI/Sciences Po et à la LES ;
- M. Christian Lequesne, professeur de sciences politiques à Sciences Po ;
- M. Pierre Sellal, ancien secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et ancien représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne ;
- Mme Claudie Haignerée, astronaute et ancienne ministre déléguée aux affaires européennes ;
- M. Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS, membre du Centre européen de sociologie et de science politique (Université Paris 1 - Ehes) ;
- M. Nicolas Leron, président fondateur du think tank EuroCité ;
- M. Guillaume Klossa, fondateur du think tank Europanova, président de l'association civico ;
- M. Pascal Lamy, ancien commissaire européen désigné chargé du commerce, président d'honneur de l'institut Jacques Delors ;
- M. Aurélien Caron, auditeur au Conseil d'État ;

- M. Claude Martin, ambassadeur de France, ancien ambassadeur à Pékin et à Berlin, représentant permanent adjoint de la France auprès des Communautés européennes à Bruxelles ;
- M. Alberto Alemanno, professeur de droit de l'Union européenne à HEC Paris ;
- M. Jean-Louis Bourlanges, député français et ancien député européen (1989-2007) ;
- M. Philippe Cayla, ancien président d'*Euronews Development*, membre du Bureau du Mouvement Européen-France, chargé des actions audiovisuelles ;
- Mme Sylvie Pierre-Brossolette, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), accompagnée de Mme Laure Leclerc, directrice des programmes et de M. Dominique Louveau, chargé de mission à la direction des programmes-département pluralisme, droits et libertés.

Table ronde de correspondants de la presse européenne réunissant :

- Mme Anaïs Ginori, journaliste pour La Repubblica ;
- M. Thomas Hanke, journaliste pour Handelsblatt ;
- Mme Desislava Mincheva-Raoul, journaliste pour Balkans news Corporation ;
- Mme Lara Marlowe, journaliste pour The Irish Times ;
- M. Vincent Lequeux, représentant du site d'information Toute l'Europe.

Table ronde avec les représentants des services publics audiovisuels français au sujet du traitement des questions européennes dans les médias réunissant :

- Mme Régine Hatchondo, directrice générale d'Arte France et Mme Elsa Comby, responsable des affaires publiques ;
- M. Francis Donnat, secrétaire général de France Télévisions et Mme Véronique Auger, rédactrice en chef « Avenue de l'Europe » ;
- M. Bertrand Delais, président-directeur général de LCP-AN ;
- Monsieur Éric Valmir, secrétaire général de l'information de Radio France, M. François-Stéphane Hamon, responsable des relations parlementaires et européennes.

Déplacements

Au Danemark

- Son Exc. M. François Zimeray, ambassadeur de France au Danemark ;
- M. Erik Christensen, président de la Commission des affaires européennes du Folketing ;

- M. Kenneth Christensen Berth, vice-président de la Commission des affaires européennes du Folketing ;
- M. Jonathan Bugge Harder et Mme Mette Østergaard Hansen du ministère des Affaires étrangères ;
- M. Rasmus Nordquist, membre de la commission des affaires européennes (parti l'Alternative) ;
- M. Jakob Nielsen, rédacteur en chef de du journal politique en ligne Altinget ;
- M. Peter Waldorff, conseiller affaires européenne du syndicat LO ;

À Bruxelles

- M. Michel Barnier, négociateur en chef responsable du groupe de travail de la Commission chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité de l'Union européenne ;
- M. Fergal Ó Regan, chef de l'unité 2 - coordination des enquêtes d'intérêt public, services de la médiatrice européenne ;
- M. Gundi Gadesmann, chef de la communication, services de la médiatrice européenne ;
- Audition du European policy center ;
- M. Philippe Légiise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.