

Quelques urgences pour tenir la promesse démocratique

Juillet 2002

L'année qui précède les élections présidentielles et législatives est l'occasion d'un débat national qui redonne son sens et sa portée à la politique.

De nouveaux modes de fonctionnement de la société se mettent en place sans que l'action publique se renouvelle suffisamment pour que le citoyen puisse participer et agir : voilà, brièvement résumée, la cause profonde du malaise politique.

La société et l'économie ne sont plus cette pyramide qu'on peut conquérir et transformer par le haut une fois conquis le pouvoir d'État. Elles sont devenues des systèmes complexes, fragiles, des jeux d'organisations indépendantes et de forces variées, au milieu desquelles le rôle de l'État est plus différencié, combinant interventions directes, définition de règles et de procédures, incitations, participation à des contrats. La société démocratique associe des acteurs libres et responsables. La croissance dépend de plus en plus de l'essor d'initiatives à tous les niveaux et dans tous les secteurs, de la capacité d'innovation et d'un accès généralisé aux connaissances. Mais, parallèlement, les inégalités, les injustices et les situations d'exclusion se développent, détournant les Français d'un monde politique qui leur paraît de plus en plus éloigné de leurs réalités quotidiennes. Dans cette situation, l'État doit redéfinir sa place et son rôle : d'un côté, il ne peut plus prétendre tout savoir et tout faire ; d'un autre côté, il a une fonction plus essentielle que jamais à jouer pour assurer la cohésion sociale, l'égalité des chances, et la réduction des inégalités, ce qui suppose qu'il renouvelle ses méthodes d'intervention.

L'un des objectifs de la politique aujourd'hui est d'assurer ce recentrage du rôle de l'État et de mettre en place les nouvelles régulations dont notre société a besoin. C'est aussi une condition de sa propre revalorisation. Cela suppose un débat nourri avec les intellectuels, les acteurs de la société civile et les citoyens. Au-delà et en complément des mécanismes de la représentation, se met en œuvre et doit être encouragée cette "souveraineté complexe" que décrit Pierre Rosanvallon, faite de nouvelles médiations, de nouveaux engagements, de nouvelles modalités d'expression fondées sur l'action participative. Ces transformations n'ont d'ailleurs de sens que si elles ont leur correspondant à l'échelle internationale, ce qui suppose qu'une Europe consciente de ses responsabilités contribue à la mise en place de régulations économiques, financières et sociales à partir des organisations existantes. Plus que jamais, dans une économie globalisée, on ne peut séparer une démarche nationale, une démarche européenne et une démarche internationale tendant à la mobilisation de nouveaux équilibres.

Convictions, bien qu'héritier de traditions de clubs plus anciens, a deux ans. Il n'a pas la prétention d'avoir son mot à dire sur tous les sujets. Mais des réflexions qu'il a menées sous des formes diverses, il résulte que plusieurs urgences démocratiques doivent, à son avis, être assumées par les candidats aux élections présidentielles et législatives (pour plus de détails, consulter le site Internet de Convictions).

1. Approfondir simultanément la démocratie représentative, la démocratie participative et la démocratie sociale.

La démocratie forme un tout. Elle ne peut fonctionner correctement dans une société où prévalent des pratiques qui la contredisent : s'efforcer de séduire le citoyen lors des élections sans le faire davantage participer ensuite à l'exercice du pouvoir ; lui demander son avis et le soumettre dans les faits aux pouvoirs des experts ; s'efforcer de satisfaire ses moindres goûts en tant que consommateurs sans le respecter, avec la même attention, en tant que travailleur ; la souveraineté démocratique est altérée si par l'exclusion, le chômage ou la précarité, une partie importante des citoyennes et citoyens sont, dans les faits, écartés de la participation à la vie économique et sociale. La réhabilitation de la politique passe par un progrès parallèle de la démocratie représentative, participative et sociale. Ces trois progrès forment un bloc, doivent aller de pair et être conçus comme tels, car ils ont partie liée, aujourd'hui plus que jamais.

a) Rénover la démocratie représentative pour élargir la participation politique

Développer la participation politique et redonner de l'intérêt à l'engagement implique que l'on développe les occasions de débats utiles là où les problèmes se posent, que l'on accroisse la transparence des choix, que l'on délègue de vraies responsabilités là où elles peuvent être exercées correctement. A cet effet, *Convictions* propose trois orientations :

1) Ouvrir l'accès à la fonction politique, accroître le nombre des responsables et leur professionnalisme.

Il s'agit de mettre fin au système de captation globale du pouvoir par une caste très liée à la fonction publique d'État, qui perdure malgré les progrès réalisés par l'actuel gouvernement en matière de parité et de cumul des mandats. Ceci suppose :

- une limitation stricte du cumul des mandats : un seul mandat de dirigeant d'un exécutif local ou équivalent (parlementaire) et une limitation dans le temps des mandats successifs de dirigeants locaux (deux ou trois).

- un statut de l'élu rétablissant l'égalité des chances en permettant aux salariés du secteur privé de s'engager en politique, et posant les principes du congé électif, d'une protection contre les licenciements et d'un maintien temporaire de rémunération.

- une limitation à un mandat de la durée du détachement lorsque des fonctionnaires accèdent à des responsabilités électives.

2) Franchir une nouvelle étape dans le processus de décentralisation, à partir des trois propositions suivantes :

- un approfondissement simultané de la décentralisation communale et régionale, sur des bases novatrices et souples. Les Régions seraient désignées comme chefs de file des nouvelles compétences décentralisées, en leur laissant toute latitude pour contractualiser avec les autres collectivités territoriales. L'État fixerait des objectifs nationaux en liaison avec le Parlement et

organiserait une péréquation rigoureuse des ressources en fonction d'indicateurs objectifs de richesse. Il fixerait des objectifs nationaux en liaison avec le Parlement. Il serait chargé de faire évaluer les politiques conduites par les Régions et de rendre publiques ces évaluations afin de permettre à l'électeur de se prononcer en connaissance de cause. Le champ sanitaire et social, puis la formation et l'enseignement, pourraient constituer un terrain test pour cette nouvelle compétence. Cette évolution supposera de rechercher un nouveau découpage sur la base de données historiques, géographiques et humaines, afin de définir des niveaux de responsabilités légitimes et pertinentes, ni trop vastes (pour garantir un esprit de solidarité vécue), ni trop exigus (pour représenter un poids démographique et économique significatif).

- l'élection au suffrage universel direct, selon des modalités à définir, des responsables des structures intercommunales.

- la création des conseils d'arrondissements dotés de réelles compétences dans les villes de plus de 100.000 habitants, afin de créer une vraie démocratie urbaine de proximité, notamment dans les quartiers en difficulté.

3) *Démocratiser les mécanismes électifs*, ce qui suppose :

- la participation des immigrés aux élections locales ;
- l'instillation d'une dose de proportionnelle dans les élections législatives ;
- la révision du mode d'élection des sénateurs (collège électoral et durée des mandats) ;
- l'élection des parlementaires européens dans des circonscriptions où l'électeur et l'élu puissent se rencontrer et dialoguer.

b) Donner un nouvel élan à la démocratie participative

Il ne suffit pas de favoriser l'accès des citoyens aux institutions. Il faut également recréer la participation sociale. En effet, la confiance mutuelle, les liens interpersonnels de solidarité se sont érodés sous les effets du chômage, d'une vision autocentrée de l'individualisme, et d'une forte montée de l'utilitarisme. Cette dégradation est un facteur d'inefficacité globale, d'insécurité et de fragilisation des personnes. C'est un objectif essentiel que de mobiliser toutes les ressources de créativité sociale pour constituer un lien social moderne qui réduise l'exclusion, redonne sa place au civisme et recrée les conditions de la confiance mutuelle et de l'implication de chacun.

Cela suppose de revisiter et de corriger notre système de valeurs. La logique du marché et de l'intérêt qui prévaut non seulement dans l'économie, mais aussi, et de plus en plus, dans la sphère publique et dans les relations privées, même compensée par l'affirmation de droits fondamentaux, ne suffit pas à faire une vraie société. Il nous faut *reconnaître la place du don anthropologique*, à savoir le simple fait de donner, de recevoir, de rendre, de se lier par un jeu de créances et de dettes jamais soldées, selon des mécanismes hybrides qui sont à la fois désintéressés et intéressés, libres et obligés, et qui représentent une part importante de notre vie. Cette part est la grande oubliée de nos représentations collectives et nous devons la réévaluer. Ce donner-recevoir-rendre, qui s'exprime dans la sociabilité primaire de la famille ou de l'amitié, qui s'oppose au prendre-refuser-garder, fonctionne aussi dans les relations professionnelles et trouve un terrain privilégié d'expression dans la vie associative et doit être développé.

Celle-ci, désormais élément central du capital social, doit être encouragée de façon particulière, ainsi que l'économie solidaire. L'anniversaire de la loi de 1901 doit *redonner à la vie associative un second souffle*. Pour donner à celle-ci plus de vigueur, il convient d'enseigner ses rudiments à l'école, de former à la gestion associative, de permettre la création de juniors associations, d'organiser le statut du bénévole semi-permanent, de faciliter la confrontation entre l'offre et la demande de prestations associatives, d'élargir les possibilités fiscales de don et d'appliquer avec soin cette heureuse avancée que constituent les conventions pluriannuelles d'objectifs.

Il s'agit de reconnaître le rôle croissant des associations dans la formation du lien social. Il s'agit également de créer un nouvel état d'esprit dans les relations entre les autorités élues, tant nationales que locales, avec les associations : celles-ci ne veulent être ni clientélisées, ni instrumentalisées, mais contribuer à leur juste place à l'expérimentation sociale. Elles ont, en contrepartie, elles aussi, un devoir de transparence et de professionnalisme. C'est cette fonction citoyenne qui doit être reconnue et mise en œuvre de façon plus confiante tant au niveau local que national, notamment en appliquant scrupuleusement la Charte des relations entre les pouvoirs publics et les associations signée le 1^{er} juillet 2001.

Cette fonction citoyenne doit pouvoir s'exercer non seulement au niveau civique, mais aussi au niveau politique. Les partis politiques n'ont pas le monopole de la participation politique. Les associations ont également un rôle à jouer. Tout comme *les clubs politiques* qui s'intéressent à l'exercice du pouvoir, mais ne prétendent pas participer en tant que tels aux élections. Leur rôle n'est pas vraiment reconnu et surtout leur financement pas assuré. Pourtant, à un moment où l'on se plaint souvent de l'insuffisance des projets politiques, ils remplissent un rôle irremplaçable d'agitateurs d'idées. Aussi apparaît-il indispensable, pour soutenir la vitalité démocratique, *que les clubs et mouvements, non liés à un parti politique* et souhaitant contribuer par leurs propositions et leurs recherches au débat public, *bénéficient de moyens financiers publics* attribués de façon transparente et dans des conditions qui respectent leur indépendance.

Ce développement de la démocratie participative ne peut laisser *l'entreprise à l'écart*. Le salarié, pris en tenaille entre l'exigence de rentabilité croissante et exagérée des actionnaires et le souci du consommateur, a droit à la parole pour faire reconnaître ses droits, ses intérêts, ses préoccupations. *Un modèle de gouvernance d'entreprise est à inventer*, dont la transparence du management et l'actionnariat salarié ne sont qu'un point de départ, et la cogestion une évolution possible parmi d'autres. En tout cas, le dossier de la démocratie dans l'entreprise, dans cette phase de croissance, de retournement démographique, de rééquilibrage possible des relations entre le capital et le travail et de préoccupation pour un développement durable, doit être réouvert et les travaux sur l'épargne salariale poursuivis.

c) Renouveler et élargir le contrat social

La pleine participation de chacun à la construction de la société dans le domaine économique et social est pour notre démocratie une question cruciale.

1) *La lutte contre les exclusions*, et au premier chef contre l'exclusion du travail, *reste l'objectif prioritaire*. En matière de chômage, le plus facile a été fait. Le plus dur reste à faire. La société risque de se démobiliser, confondant plein emploi potentiel, qui n'est que virtuel, et plein emploi réel. Elle menace de culpabiliser ceux qui n'arrivent pas à trouver du travail, moins nombreux peut-être, mais psychologiquement plus exclus que par le passé. La vigilance s'impose ; mais également l'innovation, car le contexte a changé. Nous préconisons donc les mesures suivantes :

- les personnes en situation d'exclusion ont un droit légitime à bénéficier d'une partie des fruits de la croissance.

- cette participation doit prendre plusieurs formes : poursuite de la baisse du coût du travail peu qualifié (non de la rémunération) pour favoriser l'accès à l'emploi ; maintien, à leur niveau actuel, tant qu'il y a des besoins, des crédits budgétaires pour les contrats aidés (emplois jeunes, contrats emplois consolidés) ; amélioration des capacités de formation ; requalification progressive des dispositifs d'aides pour réduire la précarité (les CES doivent pouvoir être effectués à plein temps), pour éviter les ruptures de charges d'une procédure à l'autre, et pour mieux s'attaquer aux causes profondes, notamment celles tenant à l'histoire personnelle.

- les mesures prises pour inciter à la reprise du travail et améliorer les revenus de ceux qui travaillent (prime à l'emploi proportionnelle au salaire) doivent être rendues plus justes par une formule d'allocation complémentaire de revenu qui avantage plus les faibles revenus. Elles ne doivent pas être financées aux dépens des mesures qui assurent le droit au travail, au logement et à la santé, qui sont prioritaires.

- les entreprises, de leur côté, doivent être responsabilisées dans la lutte contre l'exclusion par un bonus-malus sur les cotisations de chômage et par un soutien aux actions innovantes pour pallier les difficultés de recrutement.

- les avantages du PARE en terme de soutien des personnes doivent être étendus aux demandeurs d'emploi relevant des régimes de solidarité (ASS, RMI). A terme, la fusion de ces dispositifs doit être envisagée.

2) *La lutte contre l'exclusion doit s'intégrer dans un combat plus général pour un développement vraiment humain*, face aux multiples ratées de la croissance. Une continuité apparaît de plus en plus entre chômage de longue durée, précarité, travail mal rémunéré, travail inintéressant, stress voire harcèlement au travail. *Un nouveau contrat social doit se mettre peu à peu en place pour lutter simultanément contre l'exclusion d'une part, l'exploitation d'autre part, et contre la précarité, qui constitue leur point de rencontre*. Cette construction implique que l'État, les partenaires sociaux, le mouvement associatif, notamment ceux qui portent la voix de personnes en situation d'exclusion, s'expriment et qu'une nouvelle forme de dialogue social s'engage. La situation dans laquelle le gouvernement attend les partenaires sociaux pour faire connaître son opinion en fonction du rapport de force politique du moment, en jouant de la division syndicale, n'est en tout cas pas porteuse de cohérence et de cohésion sociale.

Ce renouvellement du contrat social implique tout d'abord que la place et le rôle des acteurs sociaux soit reconnu et renforcé, et qu'un espace propre leur soit clairement reconnu en matière de salaire, de durée du travail, ou de gestion des difficultés d'accès à l'emploi, ou de gestion des régimes de sécurité sociale. Cela suppose notamment un renforcement du syndicalisme, et la définition de nouvelles règles du jeu, en particulier pour les contrats collectifs s'imposant à tous, qui devraient être signés par des organisations majoritaires au niveau de l'entreprise, de la branche ou de la nation.

Il implique en second lieu que l'on s'entende sur un ensemble de droits et devoirs engageant chacun, État, entreprises et employeurs, syndicats et salariés, associations et demandeurs d'emploi. Les traits de ce contrat social rénové apparaissent peu à peu. Il s'agit d'assurer un équilibre entre sécurité et flexibilité : droits et devoirs de travailler, mais à temps choisi, sans précarité, ni pénalité ; droits et devoirs de se former tout au long de la vie ; droits et devoirs de participer aux résultats, au patrimoine et à la gestion de l'entreprise ; droit à une épargne temps fongible avec l'épargne salariale ; droit à une gouvernance d'entreprise transparente et équilibrée ; droit à un capital initiative. *Le moment est venu d'expérimenter, puis de mettre en place, un quatrième volet de l'État providence : celui de l'homme au travail ou en voie d'accéder au travail.*

2. Un État efficace et responsable

Donner une nouvelle légitimité à l'État est une condition d'une plus grande participation politique. Mais l'État doit également changer parce que le contexte dans lequel il situe son action a changé avec la mondialisation, l'Europe, la décentralisation et le développement de l'économie de marché. L'écart s'est accru dangereusement entre la sphère publique et la sphère privée et le contrat social qui lie implicitement la fonction publique à la nation est en passe de se rompre. L'État doit changer pour être à même de remplir pleinement ses fonctions de garant de la cohésion sociale et politique de la communauté républicaine, fonctions auxquelles notre Club est particulièrement attaché.

Cela suppose d'abord une réflexion sur les finalités, débouchant sur des missions et des objectifs, qui reste à faire et qui devrait être l'objet d'un débat national : l'État doit garantir l'égalité des chances, recourir à la discrimination positive lorsqu'elle est nécessaire, notamment pour lutter contre toutes les formes d'exclusion et mettre fin, notamment par la redistribution, aux inégalités exagérées, injustes et inefficaces. Il doit recréer l'équilibre entre droits et devoirs, accroître son expertise pour avoir la capacité de réguler, inciter plus que prescrire, soutenir plus qu'assister. Il s'agit de fonctions nouvelles qui doivent être exercées dans un souci de qualité optimale et de moindre coût.

La question du coût de fonctionnement de l'État et de l'efficacité de la dépense publique est en effet devenue centrale et déterminera une bonne part des marges de manœuvre et de réussite de notre société dans les années qui viennent. En effet :

- il convient d'utiliser les marges de manœuvre qu'offre la croissance pour passer d'un déficit à un excédent budgétaire. L'équilibre budgétaire n'est pas un objectif en soi, mais aujourd'hui il est urgent de reconstituer notre capacité de soutien conjoncturel, et de ne pas charger les

générations futures qui seront confrontées au problème du vieillissement et à des besoins accrus de protection ;

- il convient parallèlement de poursuivre la baisse des charges pesant sur le travail peu qualifié pour assurer un vrai plein emploi pour tous, et cela sans que l'on puisse compenser par des hausses des prélèvements, compte tenu de leur niveau actuel ;

- enfin, force est de constater que les besoins potentiels de service public sont immenses, qu'il s'agisse de traiter l'usager aussi bien que le consommateur ou de faire face aux besoins de formation, de réhabilitation urbaine, de lutte contre l'exclusion, de justice, de santé et de dépendance.

Il convient d'exclure dans la période à venir une augmentation des prélèvements obligatoires, qui offriront de nombreux prétextes pour différer la réforme de l'État et peuvent accroître les tentations de fraude fiscale.

Ni les nouvelles technologies, ni la croissance, ni des politiques volontaristes en matière d'effectifs dans la fonction publique (tant à l'augmentation qu'en diminution) ne permettront, à elles seules de lever ces contradictions entre les besoins et les ressources, qui ne font que s'accroître. Elles ne peuvent être levées que par un renforcement de l'efficacité de l'État ; plus que jamais, celui-ci doit en effet garantir que les biens collectifs dont il lui appartient d'assurer, de réguler et de contrôler la production sont fournis à la collectivité au meilleur coût. Or, parmi les grands pays, la France, si fière de son État, est l'un de ceux qui l'a le moins réformé et qui a manifestement le plus grand mal à le faire. L'État français est en retard. Parce qu'il est en retard, il est en péril.

Le club *Convictions* souhaite participer à la prise de conscience nécessaire de l'opinion et milite pour *que tous les candidats à l'élection présidentielle, sans exception, aient un projet fort de réforme de l'État qui les engage personnellement*, afin de donner à ce projet une envergure nationale et un appui de l'électorat. L'expérience montre en effet qu'un compromis bi ou multipartisan aide beaucoup à la mise en œuvre de réformes difficiles, qui constituent un véritable chantier devant s'étendre sur plusieurs années. Outre la réforme de la procédure budgétaire, que le Parlement vient de voter, il faut en effet :

- *aider systématiquement les usagers des services publics à s'organiser*, à se faire entendre et à évaluer la qualité des prestations qui leur sont fournies ; les usagers doivent devenir acteurs de la modernisation ; faute de cela, nous finirons par avoir des contribuables hargneux s'opposant sans nuance à l'État et à l'idée même de service public.

- *moderniser vigoureusement l'État pour accroître sa productivité, là où ses méthodes restent encore archaïques*, en profitant notamment de l'arrivée des nouvelles technologies ;

- *redéployer les effectifs des secteurs excédentaires* ou pouvant facilement réaliser des gains de productivité – comme les Finances – *vers ceux où les besoins sont criants* – comme la Justice. Pour organiser cette mobilité et cette gestion prévisionnelle des effectifs, il faut trois conditions :

- *mettre en place un réseau de secrétariats généraux du ministère nommés pour cinq ans ;*

- nommer les directeurs d'Administration centrale sur la base d'un projet à mener à bien, et après appel explicite à candidatures, puis examen de celles-ci par un jury ;
- dépolitiser l'Administration afin de bien distinguer les rôles, ce qui passe par une réforme des cabinets ministériels ; celle-ci devrait redonner davantage de choix aux ministres et supprimer les liens de dépendance avec les administrations, en attribuant aux cabinets un nombre défini de postes budgétaires, en interdisant les mises à disposition des administrations, et en interdisant la nomination d'un membre de cabinet à la tête d'une Direction ou d'un service dont il a eu à s'occuper dans ses fonctions de cabinet, les dispositions réglant les conditions de pantouflage dans le secteur privé étant étendues au secteur administratif et aux entreprises publiques.
- généraliser la politique d'évaluation, et en particulier évaluer les effets de la mise en concurrence déjà réalisée ou envisagée des grands services publics (transports, énergie, télécoms, audiovisuel) ainsi que l'efficacité relative des différentes autorités de régulation. Le but est de définir progressivement une doctrine claire et lisible du service public aujourd'hui donnant accès à chacun aux services et réseaux de base correspondant aux standards de vie d'aujourd'hui.
- donner de nouvelles capacités d'organisation et de régulation aux acteurs de santé – y compris les malades –, chacun dans leurs compétences, sur la base d'enveloppes fixées pluriannuellement et non annuellement.
- faire évoluer le système des retraites dans le secteur public pour supprimer l'écart inéquitable qui s'est créé par rapport au secteur privé.

La réforme de l'administration devra développer une culture de la responsabilité et de l'évaluation démocratique. Si le pouvoir politique doit faire appel à la conscience collective des fonctionnaires, organiser des débats approfondis à tous les échelons de notre administration et s'efforcer d'obtenir leur adhésion à un processus qui va revaloriser leurs missions et leurs fonctions, il ne peut faire dépendre le succès de sa démarche de l'accord explicite des intéressés et de leurs représentants. L'évolution de la fonction publique et de l'administration concerne l'ensemble de la collectivité et c'est la volonté commune qui doit l'orienter.

3. Construire enfin l'Europe politique

On ne va plus pouvoir désormais esquiver la construction politique de l'Europe. Certes l'élargissement de l'Europe, l'harmonisation des politiques économiques, la sécurité et la défense sont de nouveaux défis qu'il convient de surmonter. Mais chacun est conscient que de nouveaux progrès ne pourront être réalisés que si l'on donne à la dimension politique une place centrale.

Plusieurs raisons convergent : avec le marché unique et l'euro, l'Europe économique et monétaire est faite, même si, en l'absence d'un vrai gouvernement économique, elle est loin d'être parfaite ; l'Europe civique et sociale prend peu à peu consistance, mais trop faiblement encore ; l'élargissement est lancé et ne s'arrêtera pas. Mais, ce faisant, l'Europe change de

dimension et risque de devenir un grand corps sans tête. Elle ne peut plus éviter de se doter d'une vraie architecture politique, originale, novatrice, efficace. Elle est mise en demeure de réaliser effectivement le projet qui, de fait, la sous-tend depuis 1950. Enfin, l'Europe a aujourd'hui besoin d'une méthode, d'un projet, et de nouvelles institutions, les trois choses étant étroitement liées.

a) Une méthode

Comme le CAFECES, *Convictions* estime qu'aujourd'hui, nous avons avant tout besoin aujourd'hui de mesurer ce qui nous rapproche, ce qui nous divise, ce dont nous rêvons, ce dont nous avons peur, afin de construire démocratiquement un vivre ensemble européen. Ce qui est en cause, c'est la construction démocratique d'une identité politique, celle de l'Union européenne. Pour cela, il faut absolument éviter un débat précipité et informel et travailler collectivement et en profondeur, dans tous les pays, simultanément, et selon une problématique commune, sur les cinq chantiers fondateurs suivants :

- L'élargissement est pour l'Europe un grand projet, qui doit être réalisé avec enthousiasme, et non avec résignation, car il doit conduire à un enrichissement mutuel. A quelles conditions en sera-t-il ainsi, qu'attendons-nous des nouveaux membres, qu'ont-ils à nous apporter ?
- Quel modèle socio-économique de développement social durable l'Union européenne veut-elle construire, avec quel droit à la différence par rapport au modèle libéral dominant, et avec quelle marge d'autonomie, en son sein, pour les États ?
- Quel rôle l'Europe veut-elle, doit-elle et peut-elle jouer dans le monde, à quelles conditions peut-elle être l'acteur efficace d'une mondialisation réussie ? Que souhaitent les citoyens si rarement associés à la définition des politiques extérieures ?
- Quelles institutions politiques l'Union doit-elle mettre en place pour fonctionner efficacement et démocratiquement, en permettant aux plus dynamiques des États d'aller de l'avant ?
- Quelles sont les valeurs et les finalités que l'Europe poursuit et qui doivent être cristallisées dans la Charte définitive des droits de l'Union ?

Nous proposons qu'une Convention, regroupant des représentants des Parlements nationaux, du Parlement européen et des États, anime ce débat à partir de documents établis par la Commission, posant les questions et mettant en commun les connaissances et expertises minimales pour qu'une éthique de la discussion puisse fonctionner. A la fin de ce débat, à la fin de 2003, cette convention rédigerait cinq livres blancs dont les conclusions pourraient être débattues lors des élections au Parlement européen de 2004.

Au terme de cette démarche de participation active et citoyenne permettant une montée en puissance d'une opinion publique européenne, le terrain serait préparé pour que la Conférence des États fasse, en toute connaissance de cause, les arbitrages nécessaires et dote l'Europe du projet global nouveau dont elle a désormais un urgent besoin.

Par rapport à ces exigences, le débat que le président de la République et le Premier ministre ont lancé en s'appuyant sur les préfets peut préparer ce grand débat européen, aider à poser les bonnes questions, mais il ne peut pas, en sa forme actuelle, en tenir lieu ou s'y substituer. La société civile organisée, l'opinion, ont besoin d'un vrai débat démocratique européen, organisé sans a-priori, et constituant par lui-même une expérience politique novatrice et fondatrice, sans équivalent jusqu'ici. C'est ce débat qui devra être lancé en décembre à Laken.

b) Un projet

Ce projet est à la fois interne et externe. Il implique, à l'intérieur, que l'Europe précise son projet socioculturel. C'est l'un des buts du débat préconisé ci-dessus. A l'extérieur, l'Europe, forte de sa monnaie unique, devrait parler d'une même voix, comme à l'OMC, soutenir les agences de régulation de la mondialisation qui sont fragiles et moins puissantes que le FMI (OMS, OIT, UNESCO, etc.), contribuer à les placer au même rang que les plus puissantes, aider à en créer d'autres (environnement), et inventer des formes de coordination originales entre ces agences, inspirées de sa propre expérience, tel un conseil de sécurité économique. Elle a à inventer et à proposer sa vision de la mondialisation, à un moment où les Etats-Unis paraissent se replier sur des positions conservatrices.

c) Des institutions

On ne peut pas dissocier la réforme des institutions et le projet socio-économique. Il faut travailler sur les deux, sans les mélanger, ni les conditionner l'un par l'autre, mais en recherchant des enchaînements dynamiques permettant de trouver des compromis qui pourront varier selon les sujets. Le sens et la puissance doivent progresser parallèlement.

Mais cela ne doit pas servir de prétexte pour poser une définition détaillée des fins comme préalable aux choix institutionnels. Il ne faut pas vouloir aller trop loin dans la recherche du consensus de fond préalable sur les différents chapitres des politiques communes. Le seul vrai préalable, c'est la volonté de bâtir un destin commun dans le respect des règles démocratiques et des droits humains fondamentaux. A partir de là, c'est la fonction des bonnes institutions de faire vivre les débats et de construire les compromis acceptables.

Sur le plan institutionnel, le débat reste très ouvert, très délicat et complexe. Nul n'est capable aujourd'hui de dire comment les compétences doivent être réparties. Il ne suffit sûrement pas de dire "constitution, constitution", ou "fédéralisme, fédéralisme". Mais d'organiser le bon fédéralisme dans une robuste constitution.

Sur ce point, le débat devra être approfondi entre deux thèses :

1) ceux qui, se ralliant à la démarche fédérale classique, soutenue notamment par l'Allemagne, souhaitent mettre en place un exécutif et deux chambres. Cette formule à l'avantage de clarifier de façon décisive les règles du jeu. Elle suppose que les États arrivent à se mettre d'accord d'un coup pour répartir les compétences, tandis que l'articulation avec les États qui souhaiteraient rester dans l'Union actuelle est difficile à organiser ;

2) ceux qui veulent utiliser plutôt la méthode communautaire, plus souple, plus progressive et plus originale ; mais cette méthode est elle-même en difficulté, notamment du fait de l'affaiblissement de la Commission et du dédoublement du Conseil des Ministres et du Conseil européen. Cette méthode, selon nous, ne peut fonctionner qu'à trois conditions :

- en accroissant la légitimité démocratique de la Commission par l'onction du suffrage universel, sous une forme ou une autre ;
- en communautarisant progressivement les trois piliers, dont deux fonctionnent actuellement sur une base intergouvernementale ;
- et en simplifiant les règles de majorité du Conseil des Ministres, avec la possibilité pour les différents États de fonctionner à plusieurs vitesses, dans ce qui serait en quelque sorte une Communauté d'États-nations.

C'est à cette seconde conception que se rattache la position du Premier Ministre, mais sans que la communautarisation des trois piliers soit retenue, ce qui lui donne une forte coloration intergouvernementale qui risque de paralyser l'Union et d'empêcher son développement..

Sur tous ces points, le débat devra donc être approfondi. Mais si l'Europe veut avancer, et si un consensus suffisant ne peut être trouvé, il faudra que, d'une manière ou d'une autre, un groupe d'États s'entende pour aller vigoureusement de l'avant. Il faudra aussi remédier à la dilution progressive du couple franco-allemand qui a été jusqu'ici le moteur, nécessaire sinon suffisant, de la construction européenne. Il conviendra donc de proposer une collaboration renforcée entre la France, l'Allemagne et les pays qui le souhaitent. Le champ de cette collaboration renforcée sera l'élaboration d'une politique extérieure commune au groupe d'États concernés. Cette collaboration portera aussi bien sur une politique commune, par exemple dans le Moyen-Orient, que sur des visions à plus long terme comme la création d'ambassades communes au groupe, voire à la proposition autrefois faite par Joseph Rovin de transformer le siège permanent français au Conseil de Sécurité en siège franco-allemand.

4. L'option pour le développement humain durable

Le modèle socio-économique européen doit être celui du développement durable. Ce concept est devenu un point de passage obligé de toute expression politique qui se veut responsable et efficace. Dépassons la logomachie et abordons avec humilité les enjeux multiples et complexes de la vie en ville, de la montée des risques techniques et naturels, de ceux résultant de l'intervention humaine sur la nature, de peurs irrationnelles aussi, de la sauvegarde des conditions et du cadre de vie des générations futures. Comment, dans ce cadre, ne pas ouvrir le débat sur les facilités à courte vue que nous nous sommes données sur le plan énergétique et sur les solutions de l'avenir ? Nous devons aussi reconnaître les insuffisances des réponses libérales et social-démocrates des années de gloire de la croissance, comme du modèle productiviste du "toujours plus" et du "tout de suite". Le développement durable nous conduit à privilégier une approche démocratique où le citoyen consommateur informé devient un acteur essentiel, où le rôle des ONG, engagées avec les institutions internationales et les États dans des relations complexes faites de coopérations, de pressions et de conflits, devient déterminant dans le développement d'une société civile planétaire et dans un processus de régulation mondiale que nous devons favoriser. L'écologie politique, c'est d'abord la transparence et le débat public, armes puissantes pour favoriser l'éclosion des prises de conscience et des nouvelles solidarités à l'échelle mondiale, entre les générations et dans les

villes. C'est centrer le rôle de l'État sur la gestion des facteurs stratégiques d'un développement équilibré, mais c'est aussi penser et mettre en forme un projet de société qui fasse de la sobriété une nouvelle valeur sociale.

Le club *Convictions*, constatant que la France, par rapport notamment à ses voisins du Nord, connaît un retard important dans les pratiques du développement durable et qu'elle ne prépare pas assez activement la conférence de Johannesburg de 2002 (Rio + 10), fera prochainement des propositions pour que le développement durable devienne une préoccupation permanente et transversale des acteurs publics et privés, et pour que les dispositifs publics de prélèvements et d'incitation les conduise à se comporter en conséquence. Il souhaite que, sans plus attendre, notre pays ratifie le protocole de Kyoto, que les structures intercommunales bénéficiant des aides de l'État se dotent d'agendas 21 locaux, et qu'un dispositif d'indicateurs de développement humain durable soit étudié et mis en place à l'échelle de l'Europe.

*

Plusieurs de ces "urgences démocratiques" nécessitent un travail long et patient. Mais beaucoup d'entre elles peuvent être mises en œuvre rapidement, notamment celles qui concernent la participation politique. Or, la crise de la représentation est grave et la paralysie institutionnelle menace. Un choc est nécessaire pour recréer la confiance et transformer la vie démocratique. L'annonce par les candidats à l'élection présidentielle qu'un référendum sera organisé durant la première année du quinquennat, sans passer par le Parlement, afin d'éviter le blocage du Sénat, pourrait provoquer ce choc salutaire que nous appelons de nos vœux.

Ω