

Consultations publiques ! Une illusion démocratique ?

Europa Your Voice ! Is it so ?

La mode est aux consultations et l'Union Européenne les pratique depuis fort longtemps au nom d'une démocratie qu'elle veut plus directe et citoyenne. Ainsi, entre autres, en date du 8 mars 2016, la Commission Européenne a lancé une large consultation portant sur « Un socle européen de droits sociaux ». (COM (2016) 127 final)¹.

Cette consultation est ouverte jusqu'au 31 décembre 2016. Il est temps de s'y intéresser et le but de cet article n'est pas de fournir une réponse à copier-coller dans le formulaire ad hoc. Il a pour seule et modeste volonté d'interroger le processus en cours et de le contextualiser.

La consultation est adressée aux citoyens européens dans leur ensemble et accessible sur le site « Europa Your Voice ». Ce dernier constitue depuis plusieurs années le « point d'accès unique » de la Commission européenne vers toute une série de consultations et d'enquêtes permettant à tous de donner un avis sur les politiques de l'UE.² En tout état de cause, la consultation est appelée à déboucher sur une grande conférence prévue théoriquement en février 2017, le thème étant important et éventuellement susceptible de mobiliser une fraction de la population en attente d'une Europe (vraiment) Sociale.

Il paraît intéressant de s'interroger, dans un premier temps, sur le processus de consultation lui-même et, ensuite, de s'intéresser au mécanisme de suivi d'une telle consultation. On peut en effet, se demander si une telle consultation est l'expression d'un vrai jeu démocratique. Le thème soumis à la procédure est intéressant idéologiquement et important politiquement et il mérite qu'on s'interroge sur le suivi d'un si grand débat.

Il n'est pourtant pas aisé de décider s'il convient de se saisir ou non du questionnaire proposé dans la consultation, de jouer le jeu et d'y répondre.

Répondre ou non à la consultation sur un socle européen de droits sociaux ?

Plus on réfléchit au processus proposé et plus on lit le questionnaire, plus on en arrive à penser une chose et son contraire. Il est difficile de se décider à faire ou ne pas faire ! Les états d'âme se résument comme suit : la méthode proposée par la Commission Européenne rebute et n'inspire pas confiance : on décide donc de ne pas s'intéresser ! Mais, d'un autre côté, renoncer, c'est faire la part belle à des lobbys moins scrupuleux, trop bien organisés et reconnus experts à noyauter les débats.

En d'autres mots, faut-il s'arrêter sur le texte ou n'y jeter qu'un simple coup d'œil, finissant par se détourner d'une consultation qu'on présume, une fois de plus, être de pure forme ? Ou faut-il au contraire participer sans se soucier du format imposé par la consultation elle-même et en profiter pour mettre en évidence que le débat est, en fin de compte, celui de la recherche par la Commission Européenne d'une Europe plus sociale ?

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.

² Ceci n'exclut évidemment pas que la Commission Européenne (CE ensuite) consulte officiellement les partenaires sociaux comme le veut l'article 154 du TFUE, si le thème les concerne.

La thèse développée ici est qu'il faut participer à la consultation mais qu'il faut surtout en dépasser le « design » convenu, pour oser émettre une opinion quant à l'urgent besoin de voir renaître l'ambition sociale de l'Europe, depuis trop longtemps négligée.

Consultation publique et culture du respect dû au citoyen

Une consultation publique doit, pour être efficace et crédible, s'appuyer sur une culture démocratique solidement éprouvée fondée sur le respect du consensus citoyen. La recherche d'une solution démocratique suppose qu'on accepte les idées des opposants et qu'on les pèse soigneusement. La recherche du soutien des citoyens à un projet est un moyen d'arriver à des textes législatifs ou administratifs portés par la population.

Une consultation publique est un processus pédagogique, une voie vers l'appropriation, une garantie de qualité et d'efficacité du projet porté par les dirigeants. Il faut, pour ce faire, s'assurer de la connaissance préalable suffisante par les citoyens consultés du contenu des thèmes à commenter et des enjeux liés à la consultation. Il convient de s'assurer que les questions posées le sont en termes clairs, offrant de véritables possibilités d'expression et traduisant les enjeux d'avenir avec des mots exempts d'ambiguïté.

Ces conditions ne sont pas remplies ici.

- D'abord, tout ce qui touche à l'Europe est complexe tant au plan institutionnel qu'au niveau du vocabulaire.
- Le langage européen est hermétique et même les spécialistes confessent devoir lire les textes proposés par la Commission Européenne plusieurs fois avant d'en comprendre les implications, pour aller au delà des mots...
- Tout ce qui touche à l'Europe est aujourd'hui très loin des citoyens. On n'apprend pas l'Europe aux enfants et aux étudiants et, sauf pour une petite minorité, la conscience de la citoyenneté européenne n'existe pas. Pourtant afin de rapprocher les citoyens de la prise de décision en Europe, le traité de Lisbonne a introduit des éléments qui favorisent la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union. Ce même Traité a renforcé le rôle des parlements nationaux.
- Les élargissements successifs ont mis en évidence l'existence de cultures politiques, sociales et juridiques différentes, lesquelles n'ont pas encore toutes atteint une maturité européenne suffisante pour susciter un intérêt décisif, concluant dans le processus des consultations. L'idée de la recherche d'un consensus qui exige une information détaillée des mots et des enjeux n'est pas monnaie courante au sein des états membres.
- L'évolution purement économique et marchande de l'UE ou la perception de ce que cette évolution ne concernerait pas les citoyens des pays membres n'a pas éveillé de conscience participative.
- Tout ce qui touche à la « Soft Regulation » est perçu davantage comme une menace que comme une avancée qualitative. Au fil du temps l'image de la simplification réglementaire qui s'est imposée n'est pas celle que défendait la CE en 2002, à savoir ne pas déréglementer ni affecter les prérogatives de l'exécutif ou du législateur et ne pas limiter la capacité d'action de la Communauté. La Commission Barroso est passée par là et, avec elle, les ambiguïtés de la « Better Regulation » et de la « Réglementation Intelligente ». La méfiance s'est éveillée et reste de mise.

Tous ces facteurs permettent de dire qu'une consultation est un jeu illusoire dont on craint que les conclusions ne soient « bricolées » et celle dont nous parlons ici n'échappe pas à la règle – au contraire !

Il faut en effet ajouter à ce tableau désolant le fait que le format imposé aux réponses ne permet ni nuances, ni réserves. On s'interroge sur le point de savoir comment se déroulera le dépouillement et qui en sera chargé, avec quel « cahier de charges ».

L'ambition d'une autre Europe !

Pourtant, il faut participer à cette consultation précisément si on veut d'une autre Europe ! Il ne faut pas boudier cette occasion de répondre vu l'importance des enjeux : la sauvegarde du modèle social européen – qui existe bel et bien quoiqu'on en dise –, faire de l'UE un modèle de cohésion sociale basé sur des emplois de qualité, recréer une solidarité européenne conforme à l'utopie des premiers jours, dépasser la logique du semestre Européen et, plus simplement, faire vivre le projet européen confronté aujourd'hui à de multiples et grands dangers.

Pour ce faire, il faut oser dire, en se jouant du format imposé de la consultation, que la gouvernance économique toute entière dirigée par ECFIN (DG affaires économiques et financières) nous mène droit dans le mur. Il faut désobéir et aller au delà des tentatives d'enfermer le citoyen dans des réponses formatées. Il faut investir les zones réservées aux « éventuels » et y dire toute l'importance de l'Europe sociale.

Il faudra que chacun, à l'occasion de la rédaction de sa réponse, ose remettre en perspective le Traité de Lisbonne, le TFUE et aussi la Charte des Droits fondamentaux, rappelant par là à la Commission que des textes existent dont il convient de les appliquer sans réinventer, sans abaisser les standards déjà en dessous de ce que l'OIT et le BIT proposent chacun dans leur sphère d'action.

Rappelons que la Charte a acquis une valeur juridique, dont la portée concerne certes les actes de l'Union. Elle garantit différents droits importants pour le monde des entreprises et les travailleurs, de même que pour la population.

Le traité de Lisbonne garantit à ces droits une force juridique contraignante, puisque l'application de ces droits sociaux devra être garantie par les juges nationaux et communautaires. Au nombre de ces droits, on retrouve la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations et l'élimination de la pauvreté.

Une « clause sociale » existe dans l'article 9 du TFUE, qui exige la prise en compte des exigences sociales dans toutes les politiques de l'Union. Ces exigences sont « liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». Le traité de Lisbonne a été voulu comme un outil de renforcement de la dimension sociale de l'Europe. Le « minimum » contenu dans le socle existe donc déjà dans les textes fondateurs de l'UE.

Il faut désormais en revenir à des actes, des faits et miser sur l'application. Il n'est pas exclu que cette application passe par un instrument tel que le serait le socle. La condition en est qu'à travers la consultation suffisamment de citoyens exigent que le socle soit bel et bien vu comme un minimum sous lequel on ne peut pas descendre et non pas comme une limite politique à ne

pas dépasser. Il est important aussi de mettre le socle sur un pied d'égalité avec la gouvernance économique, parce qu'il est un acte porteur d'un consensus, celui de remettre le social en évidence et de recréer des liens entre l'UE et ses citoyens.

Le contexte de la consultation.

Il semble que le débat sous-jacent à cette consultation soit rude, au sein même de la CE. Il oppose d'une part les partisans de la Gouvernance Economique à tout crin et de l'orthodoxie asphyxiante tirée du mécanisme du semestre européen et de l'autre ceux qui croient que l'Europe doit faire plus au plan social et cherchent à définir la meilleure façon de faire. Cette question-là est fondamentale au moment où l'UE fait face à de nombreuses crises qui divisent et éloignent nombre de citoyens déçus par un projet européen moins que jamais soucieux des petites gens !

L'initiative de ce socle se base sur le discours sur l'Etat de l'Union, de Jean Claude Juncker, Président de la Commission Européenne en date du 9 septembre 2015, dans lequel il plaidait pour « *un marché du travail plus équitable et véritablement paneuropéen* » et annonçait la mise en place d'un socle européen de droits sociaux. Il a confirmé son projet devant la Conférence de l'OIT en juin 2016. Il a été moins clair dans son dernier discours sur l'état de l'Union de 2016. Selon Jean Claude Juncker, l'idée est que le socle européen de droits sociaux va compléter la protection des travailleurs mise en œuvre par l'UE et existant au sein de celle-ci. A noter que l'initiative s'adressera en premier lieu aux pays membres de la zone EUR, ce qui est sans doute regrettable vu le recul politique opéré par certains états membres, qui vont y voir une opportunité de se singulariser davantage.

La consultation est d'abord d'ordre méthodologique : elle s'accompagne d'un projet de socle primaire destiné à faciliter les débats. Selon le texte, le projet ne reformule ni ne modifie les droits existants, qui restent intacts. Il vise à les compléter en détaillant un certain nombre de principes essentiels qui devraient devenir communs aux États membres participants et orienter leur politique sociale et de l'emploi. Le socle est à voir comme un cadre de référence et comme un outil de convergence permettant d'examiner les performances sociales et les résultats en matière d'emploi des États membres participants, d'orienter les réformes à l'échelon national, d'indiquer la direction à suivre pour renouer avec la convergence dans la zone euro.

Les objectifs poursuivis sont la recherche d'une économie sociale de marché hautement compétitive pour surmonter la crise, se projeter au delà et évoluer vers une UEM plus approfondie et plus équitable. Cette formule est reprise de l'article 3 du TFUE : la tentation est donc forte de dire, appliquons-le !

Un autre objectif est le soutien à la méthodologie de la gouvernance économique et du semestre européen en pointant l'acquis juridique depuis 1990, en matière sociale pour garantir l'égalité des conditions pour tous mais aussi la limitation du dumping social ou de nivellement par le bas, la place des questions sociales et d'emploi au cœur du processus du semestre européen.

Une désobéissance citoyenne ?

On ne peut que se réjouir des limites envisagées contre la dérégulation. Avec cette nuance que plutôt que d'un processus de soutien, on devrait parler d'une égalité des processus. L'austérité ne mène à rien et de plus en plus d'économistes pointent que la bonne voie n'est pas celle des

équilibres budgétaires mais d'une relance de la demande fondée sur des investissements publics.

Le document accompagnant la consultation le dit fort justement : 22 millions de chômeurs, 17 millions dans la zone EUR dont 10 millions depuis plus d'un an. A côté de cela et derrière la crise, il convient de prendre en compte l'évolution des structures sociétales, des schémas familiaux et de travail, la diversification de la main-d'œuvre et la diffusion de nouvelles formes de travail, les inégalités croissantes, l'émergence de nouveaux besoins mais aussi de nouvelles opportunités résultant de l'allongement de l'espérance de vie et du vieillissement de la population.

Le document accompagnant la consultation affirme aussi qu'il semble plus que nécessaire de renforcer le lien entre le développement économique, social et environnemental, d'admettre que les inégalités entravent le développement économique et de construire un modèle de croissance plus inclusif. On ne peut qu'approuver ! Mais se trouve-t-on ou pas dans l'ordre du discours et de l'incantatoire ?

Pour dépasser cela et donner de l'élan au contenu des débats qui se tiendront après le 31 décembre 2016, il semble que participer soit la meilleure chose tout en adoptant une saine désobéissance citoyenne, en refusant de se laisser enfermer dans le schéma des réponses proposées. Il convient de répondre à la consultation pour dire, dans les zones libres, non structurées, celles là même qui obligeront à travailler sérieusement le dépouillement, le regret de voir menacé le projet d'une Europe Sociale qui existe dans des textes à exécuter et respecter, de voir se créer une Europe qui déçoit les citoyens européens des 28 Etats membres ou encore de voir se créer une Europe trop éloignée de leurs préoccupations quotidiennes.

Andrée DEBRULLE