

## Université du Luxembourg - Conférence de rentrée académique 2013

Discours de S.E.M. Laurent Mosar, Président de la Chambre des Députés du Luxembourg, mercredi 2 octobre 2013 - 19h00 Auditoire 201, Bâtiment des sciences, 162a avenue de la Faiencerie, L-1511 Luxembourg-Limpertsberg

Seul le discours fait foi :

# Démocratie, réformisme et gouvernance européenne

Mesdames et Messieurs,  
Chers étudiants,

C'est avec un réel plaisir que je participe à la conférence de ce soir sur un sujet – « Démocratie, réformisme et gouvernance européenne » - à la fois complexe et sensible, qui est étroitement lié à la problématique du rôle des Parlements nationaux dans l'architecture de la démocratie représentative.

La problématique du réformisme dans l'Union européenne est à la fois ancienne et nouvelle. Ancienne d'abord, en raison de la conviction profondément ancrée dans nos sociétés européennes qu'un changement institutionnel, politique et social progressif, inclusif et raisonné vaut mieux que les grandes ruptures et révolutions. Ce principe figure également à la base du réformisme Ancienne également, parce que la fameuse « méthode Monnet » consistait justement à ne pas faire l'Europe d'un seul coup, mais de favoriser une intégration progressive fondée sur le consensus.

Nouvelle, la problématique du réformisme l'est aussi pour l'Union européenne. Il est, au fond, assez rare d'analyser l'Union européenne à travers ce prisme. Peut-il s'agir d'un concept ? La question mérite d'être posée, mais je laisserai aux spécialistes que sont nos universitaires le soin d'y répondre. Pour ma part, je suis persuadé que le réformisme reste certainement la meilleure *stratégie* d'avenir pour l'Union européenne.

Mesdames et Messieurs,

L'éclatement de la crise financière et économique a renforcé une tension paradoxale à laquelle l'Union européenne est en proie depuis longtemps, en réalité depuis toujours.

D'une part, il existe un appel pour toujours davantage d'intégration. Pour rester des acteurs de la mondialisation et non pas la subir, les Européens sont obligés de coopérer. Les problèmes politiques qui se posent sur le plan européen et international doivent également être résolus à ce même niveau. Ce constat convainc d'ailleurs la plupart des gens, comme le montrent les sondages.

D'autre part, l'Union souffre d'un manque d'acceptation de la part d'un nombre croissant de citoyens, d'un manque de crédibilité qui se révèle à chaque nouvelle étape de la construction européenne. L'échec de la constitution européenne en 2005 l'a clairement révélé.

Je reste pour ma part persuadé que l'Union ne souffre pas d'un déficit démocratique, mais force est de constater que sa légitimité politique et institutionnelle a beaucoup souffert ces dernières années. Même lorsque la crise sera un jour terminée, le besoin d'Europe restera toujours aussi grand, en particulier pour faire face à la globalisation et à la concurrence des pays émergents - des défis que les pays européens peuvent uniquement relever en se positionnant collectivement.

Dans le contexte de crise actuel, nous poursuivons notre route sur la voie de la construction européenne. Nous continuons également de voir que la construction européenne suscite beaucoup de scepticisme. D'une part en effet, l'Europe met en place davantage de régulations pour éviter à l'avenir des scénarios de crise comparables à ceux que nous avons connus au cours des dernières années. Malgré cette dynamique à mon sens indispensable, l'euroscepticisme a parallèlement été nourri par la crise de l'euro, qui a égratigné l'un des principaux symboles de l'unité européenne. Malgré tous les efforts et malgré la stabilité remarquable de la Monnaie unique, l'Europe reste donc mal-aimée, ou je dirais du moins mal-comprise.

De quelle démocratie, de quelle gouvernance avons-nous donc besoin en Europe ?  
La voie du réformisme est-elle véritablement pertinente ?

Pour y répondre et pour expliquer en même temps cette tension entre adhésion à l'Europe et crise de légitimité, il faut distinguer le « pourquoi » du « comment » de l'intégration européenne.

Peu de gens doutent aujourd'hui du « pourquoi » de l'intégration européenne. Paix, liberté, non-discrimination, solidarité, disparition des frontières intérieures, libre circulation et échanges transnationaux : les grands principes de l'Union européenne sont largement présents dans notre vie de tous les jours. Le rêve européen des fondateurs de l'Union : nous le vivons au quotidien !

Aujourd'hui, comme à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les avis divergent toujours sur la question du « comment » de la construction européenne. C'est à ce niveau que résident aussi les problèmes de légitimité de la construction européenne.

L'Europe peut poser la question du « comment » de deux manières : « comment construire l'Europe ? » ou « comment mettre en place des politiques communes ». Ce soir, je souhaiterais que nous nous concentrions avant tout sur cette deuxième dimension afin de conférer une nouvelle légitimité à l'Union.

Les dernières décennies ont toutefois avant tout été marquées par la question de savoir « comment construire l'Europe ? ». Les réponses étaient principalement institutionnelles.

Dans cette première perspective, l'intégration européenne a été influencée par des visions fédéralistes et fonctionnalistes, souverainistes et intergouvernementalistes. La grande question qui préside à toute action européenne est celle de savoir quel est le meilleur niveau de décision. À quels acteurs faut-il donner davantage de poids ? À ceux qui représentent le peuple, aux Etats ou à ceux qui, comme la Commission européenne, dégagent le bien commun européen ?

La dynamique d'ensemble de ces niveaux et institutions – que l'on peut qualifier de « gouvernance européenne » - symbolise aujourd'hui merveilleusement le sens du consensus qui est à l'origine de la construction européenne : chacun y trouve sa place, les relations de pouvoir variant au fil du temps et en fonction des enjeux et contextes.

Nous connaissons également les lacunes de cette dynamique : alors que les grands moments de tentation fédéraliste n'ont guère été couronnés de succès, l'Europe « des petits pas » - celle de la fameuse méthode Monnet qui a indéniablement contribué à une dynamique d'approfondissement -, est simultanément à l'origine d'une distance croissante entre le citoyen. En raison de leur opacité, les institutions européennes donnent - sans doute à tort - l'impression qu'elles ne s'intéressent qu'à elles-mêmes.

Même les efforts de transparence récents, le renforcement des pouvoirs considérable du Parlement européen et l'implication des Parlements nationaux dans les processus décisionnels européens n'ont pas nécessairement suffi à renforcer la légitimité et la crédibilité d'une Europe qui paraît anonyme, retranchée derrière une expertise technocratique. L'Europe donne l'impression d'être désemparée face aux événements globaux et en même temps responsable de la crise de la Zone euro dans le sillage d'une crise économique et financière mondiale mal maîtrisée.

D'ailleurs, les idées pour renforcer encore davantage la légitimité démocratique de l'Union européenne ne manquent pas : élire directement le Président de la Commission, créer une deuxième chambre, favoriser davantage de démocratie directe, renforcer encore davantage le dialogue avec les Parlements nationaux, créer un véritable gouvernement économique européen et j'en passe.

Beaucoup de ces solutions méritent une réflexion plus approfondie, mais comme le disait Albert Einstein „Probleme kann man niemals mit derselben Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind“ – « on ne résout pas un problème avec les modes de pensée qui l'ont engendré. » Et je crains effectivement que les modifications

apportées à l'ingénierie institutionnelle ne résoudront pas à eux-seuls ce problème fondamental de la gouvernance européenne.

Ce constat me fait conclure que l'Europe ne doit plus en priorité se concentrer sur ses institutions, mais se consacrer essentiellement aux politiques publiques. C'est le deuxième « comment » de l'Europe : « comment mettre en place des politiques communes européennes ? ».

L'Europe a surtout besoin de grands projets, de nouveaux concepts ou du moins de bonnes idées. Je suis intimement convaincu que les efforts déployés par les dirigeants européens doivent répondre davantage aux besoins concrets des citoyens, surtout des plus jeunes, pour les rallier de nouveau à la cause européenne – je pense notamment à l'emploi des jeunes ou à la mobilité.

C'est précisément cette Europe des politiques publiques qui permet aujourd'hui aux jeunes d'étudier partout en Europe, aux travailleurs de traverser les frontières, aux entreprises de vendre leurs produits au-delà des frontières de nos pays, aux minorités de vivre en sécurité et aux universitaires de mener de grands projets de recherche. C'est cette Europe-là qui répond aux attentes des citoyens. C'est de cette manière qu'on pourra refonder la légitimité de l'Europe.

Je pense que nous avons entamé cette voie depuis la ratification du Traité de Lisbonne et nous devons la poursuivre avec vigueur.

Depuis 2009, les Parlements nationaux jouent un rôle concret dans cet édifice européen où l'on passe de plus en plus de la « construction » à la « gouvernance ».

Ce sont eux qui constituent désormais un vecteur de démocratisation qui peut contribuer à légitimer davantage la politique européenne, alors qu'ils sont en même temps des piliers de la démocratie en Europe, dont l'objectif est de rapprocher, voire réconcilier l'Europe et ses citoyens.

C'est précisément de cette manière dont la Chambre des Députés conçoit son rôle européen aujourd'hui. L'objectif est de renforcer la dimension démocratique de

l'Union, en devenant une courroie de transmission entre le débat politique européen et le débat politique national, tout en contribuant à élaborer des politiques européennes. Les Parlements nationaux constituent un atout majeur pour l'Union européenne. Contrairement aux institutions européennes, ils sont plus proches des citoyens. La réussite de la construction européenne dépendra à l'avenir d'une implication plus forte des Parlements nationaux dans l'architecture européenne. J'en suis persuadé et j'espère, pour cette raison, que nous pourrons dépasser une certaine rivalité qu'on constate parfois entre, d'une part, le niveau européen, en particulier le Parlement européen, et, d'autre part, les Parlements nationaux, au profit d'une coopération constructive basée sur la proximité avec le citoyen.

Comme vous le savez, le nouveau Traité de l'Union a conféré aux Parlements nationaux des pouvoirs originaux, notamment en matière de contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité de toute initiative législative européenne. Désormais, les Parlements nationaux peuvent s'impliquer très tôt et plus largement dans la procédure législative au niveau européen.

La nouvelle procédure permet aux Parlements de faire parvenir des avis dits « motivés » aux institutions européennes sur la conformité des projets de textes législatifs avec le principe de subsidiarité, qui permet notamment de déterminer quand l'UE est compétente pour légiférer et contribue à ce que les décisions soient prises en y associant les citoyens.

La Chambre des Députés fait également parvenir des avis dits « politiques » aux institutions européennes. Les avis politiques ne sont pas prévus par le Traité de Lisbonne, mais sont encouragés par la Commission européenne. Cette procédure a l'avantage pour les parlements de pouvoir faire entendre leurs voix de manière plus large, en dehors de la procédure de subsidiarité et de proportionnalité.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure de participation parlementaire aux décisions européennes, la Chambre des Députés a émis 17 avis motivés et 20

avis politiques et compte parmi l'un des Parlements nationaux les plus actifs de l'Union européenne.

La Commission européenne répond à ces avis. Même dans l'hypothèse qu'elle réfute l'argumentation des Parlements nationaux par rapport au principe de subsidiarité, elle analyse, argumente et motive sa position dans ses réponses. Le parlement luxembourgeois a d'ailleurs figuré parmi les douze parlements qui, l'année dernière, ont déclenché pour la première fois le mécanisme dit du fameux « carton jaune ». Si la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité est contestée par un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux (c'est ce qu'on appelle un « carton jaune »), la Commission doit en effet réexaminer sa proposition et décider si elle maintient, modifie ou retire l'acte en question, en motivant sa décision. Dans le cas présent, la Commission a fini par renoncer à son projet.

Permettez-moi de rajouter que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'intérêt pour les sujets européens de la Chambre en général et des Députés en particulier s'est accru. Le simple fait de pouvoir influencer concrètement le processus décisionnel européen a contribué à un changement de mentalité chez de nombreux Députés qui accordent, depuis, une plus grande importance aux dossiers européens, ce qui me fait plaider pour une implication encore plus poussée des Parlements nationaux dans la procédure législative européenne.

Mesdames et Messieurs,

Le nouveau principe d'action des parlements veut que nous soyons les premiers et non pas les derniers à être informés de l'action des exécutifs. Simultanément, l'eupéanisation du travail des Parlements nationaux signifie clairement que les parlements partagent désormais, avec les autres acteurs de l'Europe, une lourde responsabilité : ils doivent contribuer à trouver une réponse à cette question du « comment » que j'ai évoquée il y a un instant.

L'Europe doit en effet agir : près du quart de la population de l'Union européenne, soit près de 120 millions de personnes, est menacé de pauvreté ou d'exclusion

sociale comme nous l'a appris Eurostat il y a moins d'un an, alors que le chômage, surtout celui des jeunes, explose. Cette problématique me tient particulièrement à cœur. D'année en année, de mois en mois, les chiffres deviennent plus inquiétants.

C'est seulement à travers une action décidée en faveur des plus démunis que l'idée européenne perdurera et que nous en serons dignes. Par ailleurs, je constate de plus en plus souvent, et avec une inquiétude croissante que nous sommes par ce fait loin d'être à l'abri de certaines tendances xénophobes et racistes, y compris au Luxembourg, même si elles se manifestent peut-être moins ouvertement que dans certains de nos pays voisins.

Il s'agit là sans doute l'un des plus grands défis auxquels l'Union européenne est actuellement confrontée. La politique doit proposer des solutions concrètes et offrir des perspectives d'avenir aux jeunes citoyens européens afin que ceux-ci s'enthousiasment de nouveau pour l'Europe.

Pour cette raison, nous devons maintenir la dynamique européenne des Parlements qui a été institutionnalisée avec le Traité de Lisbonne. C'est en particulier dans le domaine des questions budgétaires, financières et des programmes de stabilité que les parlements nationaux doivent à l'avenir faire profiter les décideurs européens de leurs compétences sur des questions qui concernent au premier chef les institutions parlementaires.

Les Parlements l'ont assurément compris et y travaillent activement. À l'initiative de la Chambre des Députés et du Bundestag allemand, une conférence des Présidents de Parlement des Etats fondateurs de l'Union européenne et du Parlement européen a ainsi été organisée à Luxembourg afin de s'assurer de la mise en place rapide d'une Conférence européenne réunissant les Parlements nationaux pour débattre de la mise en œuvre du Pacte de Stabilité, tel que prévu à l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. La décision de créer cette conférence a ensuite été prise le 20 avril à Chypre par les Présidents de Parlements de l'Union européenne, sur la base du document de travail élaboré à Luxembourg le 11 janvier 2013, dont les Présidents de Parlement de l'Union européenne se sont largement



inspirés. La première réunion aura lieu à Vilnius dans deux semaines. C'est un bel exemple qui démontre la capacité de réaction rapide parlementaire.

Toujours dans ce contexte budgétaire, la Chambre des Députés intervient également à chacune des étapes suivantes de la mise en œuvre du semestre européen. Sans entrer dans les détails, j'aimerais toutefois souligner que sur le plan budgétaire la Chambre assume pleinement son rôle dans le processus législatif et politique européen en alignant ses procédures sur le nouvel agenda européen.

Ceci dit, je regrette néanmoins que les Parlements nationaux aient été exclus de l'élaboration des décisions ayant abouti à la création du Mécanisme de Stabilité Européen. Il est absolument indispensable que les Parlements nationaux interviennent dès le début dans les négociations, et non pas seulement à la fin lors du processus de ratification. De même, devraient-ils être associés, sous une forme ou une autre, aux travaux et aux décisions fondamentales tant du Mécanisme de Stabilité Européen que du processus du semestre européen.

À cet égard, le modèle allemand constitue une source d'inspiration intéressante pour d'autres parlements qui souhaitent, à l'instar du Bundestag, être associés étroitement à chaque étape de la mise en place des mécanismes de stabilité et d'une véritable gouvernance économique européenne au sein de la Zone euro.

Mesdames et Messieurs,

Malgré cette dynamique parlementaire globalement positive, les acteurs européens, y compris les parlements, sont toutefois confrontés à un défi fondamental beaucoup plus grand.

Les fondateurs de l'Europe se sont démarqués par leur prévoyance à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale. Depuis la fin des années 1980, la construction européenne s'est certes accélérée et approfondie, mais l'Europe a souvent été contrainte à réagir à un contexte changeant auquel personne n'était véritablement préparé, plutôt que de marquer de son empreinte les changements à venir.

Ainsi, l'Union politique et les élargissements sont le résultat de la fin de la Guerre froide. La politique étrangère et de la défense est née des cendres de l'Ex-Yougoslavie. Aujourd'hui, la gouvernance économique européenne naît en raison des erreurs de conception de l'euro.

Alors que l'Union européenne a la capacité d'écrire l'Histoire, elle donne aujourd'hui l'impression d'en être un simple objet, un acteur désemparé qui arrive trop souvent en retard. Au fond, c'est ce qui explique son manque de légitimité.

Ces derniers temps, l'Union européenne s'est davantage construite par réaction que par anticipation. Bien sûr, la construction européenne est aussi, à ses origines, une réaction forte à la Deuxième Guerre mondiale, mais si nous souhaitons véritablement nous inspirer des fondateurs de l'Europe, nous devons réinventer la politique, anticiper pour nous attaquer aux causes des problèmes et non pas aux symptômes.

Cette année, le Prix Nobel de la Paix est venu nous rappeler le courage et la persévérance des pères fondateurs de l'Union européenne qui ont plaidé avec beaucoup de détermination pour l'unité européenne progressive afin de surmonter sans conflit de nombreux obstacles et résistances. Il n'y a aucun doute que la finalité du prix consiste également dans un appel aux dirigeants européens d'aujourd'hui pour continuer sur cette même voie avec autant de clairvoyance.

Le réformisme met en avant le changement négocié, l'adaptation des mécanismes politiques existants à une réalité toujours changeante. En effet, l'Europe n'a pas besoin d'une révolution. En temps de crise économique et de révolutions comme nous les voyons notamment dans le monde arabe actuellement, il me semble important en effet de nous rappeler les vertus du réformisme.

Le gradualisme, la recherche du consensus et la négociation sont des garants de stabilité démocratique. En revanche, la politique des petits pas ne doit pas être synonyme de décisions obscures et inefficaces ou de marchandages boiteux. Il ne faut pas confondre un mauvais compromis ou le fait de fermer les yeux au moment de la décision avec le réformisme dont nous parlons ce soir.

C'est à travers l'élaboration de politiques publiques convaincantes, concrètes et génératrices de croissance et de bien-être que l'Europe saura convaincre de nouveau et reconstruire sa légitimité, d'où le besoin continu de courage politique, de clairvoyance, de sérénité et d'engagement. C'est ainsi que des temps de crise économique ne se transformeront pas en crise de la démocratie.

Mesdames et Messieurs,

J'espère pour ma part que les Parlements nationaux contribueront à insuffler, progressivement, un second souffle à l'Union européenne. Ce second souffle pour l'Europe doit aussi venir des universités et de la recherche.

Dès ses débuts, l'Europe était un projet de paix, un projet de liberté. L'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans le Traité de Lisbonne – mais aussi la Convention européenne des droits de l'homme et l'adhésion en cours de l'Union européenne à celle-ci – constituent la preuve que l'Europe puise toujours dans ses racines historiques. L'implication des Parlements nationaux dans la prise de décision européenne constitue un maillon important au niveau du perfectionnement continu de la démocratie, qui soulignons-le, a trouvé ses fondements sur le continent européen. La responsabilité fondamentale des acteurs politiques européens consiste aujourd'hui à rendre encore plus démocratique l'Europe.

Le pluralisme et la diversité font partie de nos valeurs les plus essentielles. Le principe de subsidiarité tel que je le comprends et le rôle des Parlements nationaux s'inscrivent dans le droit fil de ces principes.

J'ai néanmoins l'impression que la notion de subsidiarité soit de moins en moins respectée au niveau des institutions européennes, ce qui fait qu'il faudra reconfigurer ce principe. Il faut davantage d'Europe là où c'est nécessaire et agir sur le plan national quand c'est possible.

L'Europe n'a point besoin d'une superstructure unitaire et dirigiste, mais d'une architecture sauvegardant la pluralité des Etats nationaux et assurant une plus grande proximité avec les citoyens.

Ainsi, la légitimité démocratique de la construction européenne dépend fortement de l'implication croissante des Parlements nationaux. Dans le même ordre d'idées, je reste persuadé que la coopération interrégionale, à l'instar de celle que nous menons au sein de la Grande Région, relève d'une grande importance.

Je suis également convaincu que le monde universitaire en général et l'Université de Luxembourg en particulier peut jouer un rôle essentiel dans ce contexte et que notre coopération contribue à ce processus. L'imagination, la créativité, la pensée critique rigoureuse - hors combat politique - et la responsabilité civique sont tout aussi importantes à cet égard que les recherches techniques hautement spécialisées dans le domaine de la santé, des biotechnologies ou de l'informatique.

C'est la raison pour laquelle, je suis heureux que la Chambre des Députés participe directement au développement des sciences politiques au Luxembourg à travers la Chaire d'études parlementaires. Les premières publications de la Chaire sont aujourd'hui en train de voir le jour, de nombreux mémoires de recherche ont déjà été produits et des doctorats sont en cours de finalisation. Je tiens à féliciter très chaleureusement toute l'équipe de chercheurs et enseignants, M. Poirier en particulier, ainsi que tous les étudiants qui ont choisi de s'intéresser au parlementarisme pour leur engagement et la qualité de leur travail.

Vos recherches permettent, d'une part, à la Chambre des Députés d'apprendre beaucoup sur elle-même, mais d'autre part aussi de soutenir les sciences humaines qui jouent à notre avis un rôle vital dans le développement durable d'une démocratie.

Depuis 2011, la Chaire parlementaire vient soutenir le développement démocratique au Luxembourg et en Europe, elle contribue à éduquer des citoyens dont l'ouverture d'esprit leur permet de dépasser les intérêts locaux pour affronter, en tant que citoyens du monde et de l'Europe, les problèmes qui se posent et pour mener une vie dotée d'un sens de la responsabilité démocratique.

L'Europe ne doit pas être uniquement mesurée à l'aune de son pouvoir économique et technologique. Il nous appartient aussi de défendre son héritage le plus précieux :

la sagesse que les réformes valent mieux que les révolutions, la conviction que la démocratie ne comprend pas seulement des élections libres, mais implique également l'état de droit, des systèmes de justice et des parlements forts, ainsi que des cadres universitaires permettant de stimuler une pensée libre et d'ouvrir de nouveaux horizons - toutes ces choses qui constituent le fondement même de la civilisation européenne.

Ensemble, nous pouvons développer des visions d'avenir et agir avec lucidité et clairvoyance. Comme le disait dans son fameux discours sur l'Europe en février dernier le Président allemand, Joachim Gauck, qui est lui-aussi un réformiste: « Europa braucht jetzt nicht Bedenkenträger, sondern Bannerträger, nicht Zauderer, sondern Zupacker, nicht Getriebene, sondern Gestalter – à présent, l'Europe n'a pas besoin de ceux qui expriment leurs doutes, mais de porte-bannières ; elle n'a guère besoin de ceux qui hésitent, mais de ceux qui se saisissent des problèmes ; elle n'a point besoin de ceux qui courent derrière les événements, mais de ceux qui la façonnent. »

Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre attention.