

Désir d'Europe, Europe en panne

■ La construction européenne, dans sa capacité à donner une voix à chaque État, quelle que soit sa taille, dans sa capacité à résoudre les conflits par l'échange et la négociation, fait souvent figure de modèle. Pourtant, en mai et juin 2005, les résultats négatifs des référendums français et néerlandais sur le projet de Constitution auront suffi pour plonger l'Europe dans une crise sans précédent. Le doute et l'immobilisme s'installent depuis que le Conseil européen a décrété une « pause », pour réflexion. Mais pour combien de temps ? À quoi réfléchit-on ? L'Europe peut-elle se permettre le temps de la réflexion, face aux défis de la mondialisation et face aux demandes, bien réelles, qu'exprimait aussi le rejet de la constitution par les citoyens européens ? Peut-elle se permettre de marquer le coup, quand de nombreuses régions du monde trouvent en elle le modèle et l'inspiration pour de nouvelles formules de gouvernance globale ? « Quand Paris éternue, l'Europe s'enrhume » : ce vieil adage est revenu de façon récurrente dans la presse et les différents débats : les élections présidentielles françaises sont attendues avec impatience, qui donneraient à l'Europe une nouvelle impulsion. Mais cette clef de lecture est trop simple pour tout expliquer. L'Europe, n'est-elle pas aussi malade d'une gouvernance fondée sur le principe de l'intergouvernementalité ? Le propre de cette formule, n'est-il pas d'exposer la construction européenne aux ambitions fluctuantes de ses dirigeants ? C'est du moins ce que nous suggèrent deux des articles ici proposés, qui nous invitent à établir le diagnostic de la capacité des institutions actuelles à porter un désir d'Europe pourtant bien réel. ■

L'Europe, n'est-elle pas aussi malade d'une gouvernance fondée sur le principe de l'intergouvernementalité ?



Après les « non » aux référendums, l'institutionnalisation de l'immobilisme

Maxime Montagner

Cinq ans ont passé depuis le lancement par le Conseil européen de Laeken d'un processus qui devrait se conclure par une modification sans précédent du fonctionnement institutionnel de l'Union européenne. Ce mouvement a été stoppé net, en mai et juin 2005, suite aux résultats négatifs des référendums français et néerlandais. Depuis ce double refus, quelle est la stratégie des institutions européennes pour une relance de la réforme? Peut-on véritablement parler de stratégie? Une chose est sûre : les 27 se trouvent dans la situation complexe où, bien que ratifié par une majorité de pays, le traité constitutionnel ne pourra pas entrer en vigueur en l'état. Depuis le coup d'arrêt du printemps 2005, les différents acteurs de la gouvernance européenne (institutions européennes, États membres, organisations représentatives de différents intérêts engagés dans la prise de décision au niveau européen...) affichent des opinions et des stratégies qui, loin de résoudre ce « blocage institutionnel », semblent, au contraire, complexifier davantage la situation actuelle. Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement, est l'instance d'impulsion politique par excellence. Deux semaines après les référendums négatifs, les dirigeants européens

se sont contentés d'annoncer une « période de réflexion ». Cette pause « institutionnalisée » s'est prolongée pendant toute l'année 2006, mais n'a pas empêché quelques pays de ratifier le traité constitutionnel. Si le Conseil envisage cette pause afin de « permettre un large débat dans chacun de nos pays associant tant les citoyens, la société civile, les partenaires sociaux, les parlements nationaux que les partis politiques »¹, il

n'a donné ni indications précises ni lignes directrices à ce sujet. De son côté, la Commission européenne a annoncé son plan D comme « Dialogue, Démocratie et Débat ». Ce plan a pour objectif général d'encourager et d'appuyer financièrement des débats publics sur l'avenir de l'Europe, à travers notamment la création

d'une nouvelle ligne budgétaire. Loin de jouer son rôle traditionnel de médiateur entre les différents acteurs de la gouvernance européenne, la Commission s'est volontairement retran- ►►►

QUELLE EST
LA STRATÉGIE DES
INSTITUTIONS
EUROPÉENNES ?
PEUT-ON
PARLER DE STRATÉGIE ?

Étudiant en relations internationales. Il s'intéresse aux questions relatives à la gouvernance européenne, notamment aux relations entre les organisations de la société civile et les institutions européennes.

►►► chée dans un rôle d' « appui technique au débat ». Si cette position peut faciliter l'appropriation des enjeux par les citoyens, elle ne résoudra pas, à elle seule, la crise institutionnelle en cours. Dans ce contexte d'immobilisme du Conseil et de retrait volontaire de la Commission, les autres acteurs politiques essaient de proposer des alternatives, des « plans B » difficilement applicables faute de consensus... Certains députés européens travaillent par exemple au remodelage du traité constitutionnel en proposant de supprimer la partie III², d'insister sur la stratégie de Lisbonne³, d'assouplir les modalités de révision. De façon identique, d'autres acteurs de la gouvernance européenne (réseaux associatifs européens, think-tanks, partis politiques...) avancent leurs propositions afin de « sauver » ou d' « enterrer » le projet constitutionnel. Devant ce manque de consensus de la part des institutions, certains commentateurs cherchent une issue à la crise en se tournant vers les États membres eux-mêmes. Cependant, alors que les États qui ont déjà ratifié le texte attendent les propositions des États qui sont à l'origine du blocage, les dirigeants français et néerlandais rechignent à rouvrir un débat national sur lequel ils ont déjà perdu beaucoup de légitimité. En juin 2006, le Conseil européen

AVANT DE PARLER
D'UNE RÉFORME DE
LA GOUVERNANCE
EUROPÉENNE, PEUT
ÊTRE FAUDRAIT-IL QUE
LES ÉTATS MEMBRES
PUISSENT DISPOSER
DE GOUVERNEMENTS
DOTÉS D'UNE VÉRITABLE
AMBITION POUR
L'EUROPE.

a préconisé, sans grande détermination et sans fixer de véritable calendrier, que la présidence allemande du Conseil (premier semestre 2007) « explore les évolutions futures possibles » et que la présidence française (deuxième semestre 2008) prenne « les mesures nécessaires » au processus de la réforme. On le voit, une fois encore, les dirigeants européens font profil bas face à un enjeu pourtant fondamental pour l'avenir de l'Union européenne. Dans une configuration où les différents acteurs de la gouvernance européenne se renvoient les responsabilités et où la majorité des citoyens réclame davantage une « Europe des projets » que des réformes institutionnelles nécessaires mais trop techniques à leurs yeux, il apparaît que la construction européenne manque cruellement de leaders, d'hommes et de femmes politiques qui aient l'audace d'adopter une véritable vision européenne du problème posé. Faibles sont les voix qui appellent, par exemple, à l'organisation d'un référendum européen, sur la base d'un traité modifié, qui aurait lieu le même jour que les élections du Parlement européen en 2009. Si les discours sont bien présents, les actes ne suivent malheureusement pas. Avant de parler d'une réforme de la gouvernance européenne, peut être faudrait-il que les États membres puissent disposer de gouvernements dotés d'une véritable ambition pour l'Europe. ■

CHRONOLOGIE

Décembre 2001 : le Conseil européen de Laeken convoque la Convention sur l'avenir de l'Europe chargée de proposer de nouvelles pistes pour une réforme institutionnelle de l'Union européenne.
Février 2002/juillet 2003 : période de travail de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui présente un projet de constitution le 18 juillet 2003 à la présidence du Conseil européen.

Octobre 2003/juin 2004 : conférence intergouvernementale (CIG) : les chefs d'État et de gouvernement modifient légèrement le texte issu de la Convention.
29 octobre 2004 : signature du texte par le Conseil européen à Rome.
Novembre 2004/novembre 2006 : période de ratification dans les 25 États (par voie parlementaire ou référendaire).

29 mai 2005 : premier « non » en France.
1^{er} juin 2005 : deuxième « non » aux Pays-Bas.
18 juin 2005 : le Conseil européen annonce une « période de réflexion ».
13 octobre 2005 : la Commission européenne publie son « Plan D ».
5 décembre 2006 : la Finlande devient le 16^e État à ratifier le traité constitutionnel européen.

1. Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe - Conseil européen des 16/17 juin 2005.

2. La partie III du traité constitutionnel regroupe l'ensemble des politiques de l'Union européenne. Selon certains commentateurs, cette partie n'aurait pas sa place dans une Constitution qui devrait se restreindre uniquement aux mécanismes institutionnels et aux droits fondamentaux.

3. En mars 2000, lors du Conseil européen de Lisbonne, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE se sont fixés un objectif particulièrement ambitieux : permettre à l'Union européenne de devenir, à l'horizon 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

« L'Europe ne peut se permettre de prendre du retard alors que les cartes sont aujourd'hui même redistribuées pour le siècle qui débute »

Interview de Pauline Gessant

Comment percevez-vous l'avenir institutionnel de l'Europe après les « non » français et néerlandais ? Comment l'Union européenne gère-t-elle cette situation d'un point de vue institutionnel ?

P. G. – L'Union européenne souffre aujourd'hui à la fois d'un déficit d'efficacité et d'un déficit démocratique. Les pouvoirs détenus aujourd'hui par l'Union européenne ne sont pas organisés de façon véritablement démocratique.

De plus, les gouvernements nationaux ont refusé jusqu'à présent de lui confier les missions que nos concitoyens espèrent la voir remplir, notamment la préservation et l'évolution le cas échéant du modèle économique et social européen et la politique étrangère et de sécurité. Certains hommes et femmes politiques sont également tentés de se concentrer en priorité sur les politiques européennes et non sur les questions institutionnelles. Pourtant la période de réflexion décrétée par le Conseil européen doit être la plus brève possible : l'Europe ne peut se permettre de prendre du retard alors que les cartes sont aujourd'hui même redistribuées pour le monde du siècle qui débute,

LE PROCESSUS
CONSTITUTIONNEL DOIT
SE POURSUIVRE SAUF
À ABANDONNER TOUT
SIMPLEMENT L'IDÉE
DE CONSTRUCTION
EUROPÉENNE.

et le système institutionnel actuel de l'Union européenne ne lui permet pas de fonctionner correctement et efficacement. Il faut donc relancer le processus constitutionnel : une constitution reste nécessaire. Le processus constitutionnel doit se poursuivre sauf à abandonner tout simplement l'idée de construction européenne. L'échec du processus des petits pas en matière constitutionnelle a montré toutes ses limites et il ne doit pas être reproduit. Il faut donc établir une feuille

de route claire qui mène à la ratification d'un nouvel accord constitutionnel en 2009. La Présidence allemande devrait présenter un rapport en juin 2007 et le Conseil européen a fixé l'échéance de fin 2008, donc sous présidence française, pour prendre une décision sur le processus de réforme institutionnelle. Il est donc

essentiel que les candidats à la présidentielle française soient très clairs sur leurs intentions en la matière.

Quelles sont selon vous les innovations institutionnelles vers lesquelles l'Union européenne devrait s'orienter ? À quelle forme d'Europe aspirez-vous ?

P. G. – Sur un plan institutionnel, les Jeunes Européens France demandent la restriction du nombre de commissaires européens et la réforme des modalités d'élection de son président, afin que celle-ci reflète le résultat des élections européennes. Nous souhaitons également le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne par l'attribution au Parlement ►►►



Présidente de Jeunes
Européens France

►►► européen du droit d'élire le président de la Commission, et une extension de son pouvoir de codécision à tous les domaines législatifs ; la mise en place rapide de coopérations renforcées et structurées notamment en matière de défense et de gouvernance économique; la création d'une présidence du conseil stable et unique ; la généralisation de la procédure du vote à la majorité au sein du Conseil ; la création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union et d'un service diplomatique européen ; une clarification de la répartition des compétences et la création d'autres outils facilitant le transfert de compétences au niveau européen ; l'instauration d'une procédure de révision constitutionnelle démocratique qui mette un terme définitif à la pratique intergouvernementale. Enfin, s'il devait y avoir de nouvelles procédures de ratification, celles-ci devraient se faire au moyen d'un référendum paneuropéen afin d'éviter l'instrumentalisation populiste et dictée par des considérations de politique intérieure telle qu'elle a pu avoir lieu en France. Nous militons pour un projet alternatif à la domination du modèle intergouvernemental : celui d'une union politique fédérale européenne, à la fois plus efficace, plus démocratique et capable d'agir dans le monde. Nos prises de positions politiques, l'action que nous menons auprès de la société civile et des partis, découlent de cette volonté de porter l'intégration européenne jusqu'à son terme institutionnel. ■

Comment l'Europe se gouverne

Jean-Louis Quermonne

D'un côté, une approche supranationale transcendante la souveraineté des États, de l'autre une approche intergouvernementale fondée sur la coopération entre ces États. Et si l'originalité du gouvernement de l'Europe résidait dans la tension entre ces deux principes, supranationalité et intergouvernementalité ?

Avant même que le concept de gouvernance n'ait été inventé, la Communauté européenne l'avait déjà illustré. Devant l'impossibilité dans le cadre du Conseil de l'Europe, mais surtout après l'échec de la Communauté européenne de défense, d'instituer un gouvernement européen, s'est dégagé progressivement, sous l'impulsion de Jean Monnet, un mode de régulation expérimenté dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), puis institutionnalisé après adaptation par le traité de Rome (1957). [...] Qualifié plus tard de « méthode communautaire », ce processus de décision original a donné naissance à ce que Giandomenico Majone a appelé un « État régulateur ». Si, à la différence des États, la Communauté économique européenne a longtemps été dépourvue de pouvoirs régaliens [...] elle a ainsi pu disposer d'un pouvoir normatif. [...]

La singularité de ce processus de décision rejoint les caractéristiques généralement imputées à la gouvernance. En amont, il a conduit la Commission européenne à pratiquer la concertation. Elle l'a fait à la fois à l'égard des adminis-



trations nationales en recourant à de multiples comités d'experts et vis-à-vis des groupes d'intérêt en accordant d'autant plus d'attention à leur expertise qu'il n'existait pas de partis politiques à même de les représenter à l'échelon européen. [...] Sous le vocable du principe de subsidiarité, la décentralisation s'est manifestée sous la forme du recours aux appareils administratifs et juridictionnels des États membres pour assurer, en l'absence d'administrations centrales d'envergure à Bruxelles, l'exécution des décisions. D'où est résultée l'émergence d'un mode de gouvernance à plusieurs niveaux [...].

L'éparpillement des centres de décision et des pôles d'influence rend d'autant plus difficile, aux yeux des citoyens, l'imputation des mesures qui les concernent et aléatoire la mise en jeu de la responsabilité des acteurs de ces mesures – ce que les Anglo-Saxons appellent « *accountability* ». Ce qui s'est vérifié dans le cadre de la Communauté européenne du fait de l'extension croissante de ses missions, tantôt élargies par les traités, tantôt étendues par un processus d'engrenage qualifié de *spillover*. Une incertitude croissante a, par conséquent, affecté la réponse à la question : « Qui fait quoi ? » [...].

Il n'en reste pas moins que, pendant près de trente ans, la méthode communautaire pratiquée par le « triangle institutionnel » formé par la Commission européenne, le Conseil des ministres et le Parlement européen, et arbitré par la Cour de justice, a réussi à exercer une gouvernance exemplaire. Il n'en existe aucun précédent ; et elle n'a suscité jusqu'à présent aucun concurrent. Ce « système en réseau », maintenu à l'écart du modèle étatique traditionnel fondé sur la séparation des pouvoirs, grâce au rôle spécifique de la Commission, a pu fonctionner en faisant l'économie d'un véritable gouvernement. [...]

Désormais, du fait de son « déficit démocratique », souvent d'ailleurs plus illusoire que

réel, mais surtout de l'élargissement de l'Union européenne aux dimensions du continent, cette méthode peut apparaître insuffisante pour exercer les missions régaliennes qui lui sont désormais confiées, du fait de l'exercice en commun des souverainetés. [...] Il n'en reste pas moins vrai que l'extension de cette méthode s'est heurtée dès l'origine à la singularité du domaine régalien des États. [...] C'est le traité de Maastricht qui aura mis en lumière la difficulté. Car plutôt que d'étendre progressivement la méthode communautaire à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi qu'à la justice et aux affaires intérieures (JAI), il les a situées dans deux

« piliers » distincts relevant exclusivement de la compétence du Conseil des ministres statuant à l'unanimité. Si bien que le fractionnement ainsi opéré entre les matières relevant de la méthode communautaire et celles réservées à la pratique intergouvernementale a rendu fictive l'affirmation établie, par ailleurs, à l'article 3

du traité sur l'Union européenne de l'existence d'un cadre institutionnel unique. En proposant de fusionner la Communauté européenne et l'Union, la Convention sur l'avenir de l'Europe tentait de le prendre au mot. Et en reconnaissant la personnalité juridique de l'Union européenne, cette proposition devait logiquement supprimer le cloisonnement institué entre les piliers. [...]

Paul Magnette s'interroge, avec raison, sur la pertinence de la notion avancée par des chercheurs de « gouvernance démocratique ». Elle supposerait, en effet, que la relation entre le concept de gouvernance et la capacité d'expertise n'engendre pas, pour autant, un pouvoir technocratique. Or, même s'il est à l'écoute à travers les groupes d'intérêt et les mouvements ▶▶▶

PENDANT PRÈS
DE TRENTE ANS,
LA MÉTHODE
COMMUNAUTAIRE A
RÉUSSI À EXERCER
UNE GOUVERNANCE
EXEMPLAIRE.

Ce texte est l'extrait
d'un article paru
dans un numéro de
la revue Sciences
Humaines consacré
au thème :
« Gouvernance, du
slogan à la réalité »
(août 2004).

►►► associatifs des préoccupations des « gens d'en bas », le gouvernement par des agences ne pourra s'inscrire que dans l'exercice de la démocratie participative. Or celle-ci ne saurait à elle seule faire l'économie de la démocratie représentative. D'ailleurs le projet de constitution de la Convention les associ[ait] l'une à l'autre dans son titre VI de la première partie consacrée à « La vie politique de l'Union ». « Le paradoxe de ce nouvel engouement pour la société civile, écrit P. Magnette, est que, conçu pour pallier les carences de l'action publique, il implique en fait de nouvelles formes de régulation publique et suscite de nouvelles stratégies institutionnelles. La société civile ne peut pas se passer de l'État ». [...] Voilà donc indirectement posée « la question de l'État européen » ou à tout le moins celle du gouvernement européen. Elle l'avait déjà été par anticipation, sans prétention académique, par Pierre Bérégovoy, alors ministre de l'Économie et des Finances, lorsqu'à la perspective de la mise en œuvre de la monnaie unique il avait proposé d'équilibrer l'indépendance de la Banque centrale par l'institution d'un « gouvernement économique » européen. Mais un gouvernement peut-il être seulement économique, sans être en vérité politique ?

Bornons-nous ici à soulever ces questions. L'œuvre de la Convention sur l'avenir de l'Europe, réunie à Bruxelles de février 2002 à juillet 2003, n'avait pas, en tout cas, l'ambition d'établir un État européen. Et si elle a levé un certain nombre de tabous en appelant un traité « constitution » et un règlement « loi », elle a évité d'employer le mot « gouvernement ». Et elle laisse aux théoriciens le soin de dissenter sur la différence opposant le terme de gouvernance à celui de gouvernement.[...]. ■

Les enseignements de l'expérience européenne de gouvernance : regard chinois

Wang Yan

De l'expérience tragique de la Seconde Guerre mondiale, les pays européens ont tiré cette leçon que l'Europe avait été entraînée dans un conflit mondial à cause du laissez-faire généré par l'absence de contrôle des États. La construction européenne, engagée depuis les années 1950, s'est efforcée de dépasser un modèle centré sur l'opposition d'États-nations : elle a progressivement contraint ces derniers à l'aide de règles, de normes et de contrôles, tout en évitant qu'ils ne perdent complètement leur pouvoir de décision. Si l'on considère les relations internationales dans le monde actuel, l'Europe peut être vue comme le reflet d'une situation d'interdépendance croissante. Elle peut aussi être vue comme le contrepied de l'unilatéralisme : elle contribue au renforcement des normes du droit international et a toujours recours à celui-ci et aux institutions pour mieux encadrer le pouvoir des États les plus puissants. Elle utilise la voie des négociations et des échanges pour résoudre les conflits internationaux dans le but de construire un monde de paix, fondé sur les principes du libre-arbitre et de non-violence. S'agissant du phénomène de mondialisation, contrairement au modèle américain qui pose en norme le principe de la libre concurrence, l'Europe, elle, propose un modèle de gouvernance mondiale qui insiste sur la protection du monde. L'objectif poursuivi par ce modèle sin-



gulier de gouvernance fondé sur le droit, les normes et les conventions internationales, est celui de la paix perpétuelle. À l'intérieur des frontières de l'Union européenne, les États souverains ont déjà cédé la place à l'organisation internationale. La nouvelle direction empruntée par la marche de l'Union européenne vers l'intégration révèle les limites d'un système international qui poserait comme norme centrale le principe de la souveraineté étatique (système datant de Grotius et ayant pour fondement le droit international). Elle montre que des défis nouveaux sont lancés à cet ancien système constitué d'États souverains et, en même temps qu'un nouvel ordre politique international est possible, et qu'il est peut-être même déjà en train de s'imposer. Selon Alexandre Kojève – qui a lui-même encouragé le processus d'intégration européenne – l'outil de régulation des relations au sein de la société des États n'est déjà plus la lutte politique décrite par C. Schmitt : c'est au contraire la médiation du droit qui en constitue le mécanisme principal, grâce à l'intégration de la justice au système international institué par les États-nations.

La Chine peut en tirer des enseignements pour son avenir : l'introduction de mécanismes constitutionnels transnationaux pourrait permettre de trouver une solution à la question de l'Asie orientale. Sur le plan du *nation-building*, l'Europe tend à souligner la distinction entre États et nation. Le *nation-building* dans l'intérêt de la communauté, intérêt qui émerge de la cohésion entre une histoire et une culture partagées, dépasse de loin n'importe quel pouvoir pouvant être obtenu par des forces extérieures. La Chine peut s'inspirer de cela et reconnaître la nécessité d'accorder une égale importance à la construction de l'État sur le plan politique et au *nation-building* sur le plan culturel. Si l'on observe l'expérience de la gouvernance en Europe, le constat s'impose qu'aucune gouvernance ne peut se réaliser en l'absence d'une société civile déjà solidement constituée. En effet, quand on parle de gouvernance, ce n'est pas la domination mise en place

par l'État ou par le gouvernement que l'on désigne, mais la coopération d'égal à égal entre ceux-ci et la société. Du fait du développement rapide de la mondialisation – aussi bien à l'intérieur des États-nations que dans un cadre mondial – et des limites inhérentes au fonctionnement et aux structures à la fois de l'État et des entreprises, des phénomènes de dérèglements étatiques et du marché surgissent généralement. Cela contribue à renforcer le rôle joué par la société civile. Dans le cas de la Chine, la société populaire des temps anciens fondée sur le patriarcat s'est depuis longtemps effondrée. En revanche, elle n'a pas cédé la place à une société civile qui soit en mesure d'entretenir une interaction saine avec le gouvernement, dialoguer et échanger efficacement avec lui. Au final, quels enseignements tirer de l'expérience européenne ? La transformation de l'ancienne forme de gouvernement qui se fondait sur un mode vertical des relations en un modèle de relations d'interactions se faisant sur le mode du réseau constituera un nouveau défi pour la réalisation de la gouvernance en Chine. ■

Wang Yan
est membre de
l'Académie chinoise
des sciences
sociales – Institut
de recherche en
sciences politiques.

“ L'Europe peut être vue
comme le reflet d'une
situation d'interdépendance
croissante. Elle peut aussi
être vue comme le contre-
pied de l'unilatéralisme. »