

Quelle gouvernance pour l'Union européenne après le sommet de Nice ?

JUTTA HERGENHAN

Article publié dans Eurocities Magazine n° 13, printemps 2001

"La gouvernance en Europe : l'Union rattrapera-t-elle ses villes ?"

Au moment où l'Union européenne fait une nouvelle fois l'expérience douloureuse de l'inefficacité de la méthode intergouvernementale pour approfondir son intégration politique, la Commission européenne lance une large réflexion sur la gouvernance européenne de l'avenir et l'approfondissement de la démocratie en Europe. Il se pose la question de savoir si ces deux processus sont complémentaires ou si leurs acteurs ne suivent pas plutôt des logiques opposées : d'un côté les diplomates et une bonne partie des gouvernements nationaux défendent obstinément des modes de décision intergouvernementaux, en s'accrochant à leur pouvoir national face à un processus d'intégration en constante évolution, tout en s'attribuant réciproquement la responsabilité de freiner ce même processus. De l'autre côté, la Commission européenne et un certain nombre d'élus et d'acteurs non-gouvernementaux cherchent à développer des formes innovantes de fonctionnement démocratique pour l'objet politique inédit qu'est l'Union européenne ; et cela sous le regard d'autres ensembles géopolitiques qui voient un exemple dans l'expérience européenne et attendent sa forme définitive afin de pouvoir s'en inspirer.

Dans ce débat sur l'avenir de la démocratie européenne, il ne faut pas pour autant conclure que le *gouvernement* serait la façon de gouverner qui appartiendrait au passé, tandis que la *gouvernance* serait celle de l'avenir. Le concept de *gouvernance* ne remplace certainement pas celui du *gouvernement*, indispensable dans tout système démocratique, mais elle l'élargit. Si nous parlons de plus en plus de *gouvernance*, et non de *gouvernement* quand il s'agit de l'Union européenne, c'est pour deux raisons : Premièrement, puisque ceci supposerait l'existence d'un gouvernement européen, c'est à dire un véritable exécutif de l'Union, ce qui n'est pas encore le cas mais de plus en plus nécessaire pour mener une action politique efficace au niveau européen. Deuxièmement, puisque le concept de *gouvernance* va au delà du concept de *gouvernement* classique, entre autres en tenant compte de la participation d'acteurs politiques non-gouvernementaux, comme la "société civile", ou d'acteurs sub-étatiques, comme les collectivités territoriales, villes et communes. Selon Beate Kohler-Koch et Fabrice Larat, "la gouvernance communautaire n'est pas seulement déterminée par la structure de la Communauté et par ses particularités, mais elle est aussi influencée par la perception des principes régissant un ordre politique légitime qu'ont les acteurs participant à cette gouvernance... Dans son essence, la gouvernance concerne la manière et les moyens par lesquels les préférences en partie divergentes des citoyens se trouvent traduites dans des choix et mesures de nature politique, de telle façon que la pluralité des intérêts présents au sein de la société soit transformée en action unitaire et que les différents acteurs sociaux y consentent et s'y conforment." Si on part de cette définition, il se pose inévitablement la question de la légitimité démocratique des acteurs participants et des droits qu'on leur attribuera dans une Union démocratisée. Ceci est d'autant plus important que la légitimité de la démocratie parlementaire au niveau européen et national doit rester intacte, et devrait même être reconnue entièrement pour ce qui concerne le Parlement européen.

Pour analyser les problèmes de légitimité attachés à la gouvernance européenne, Fritz Scharpf propose la distinction entre la légitimité par le *input* et la légitimité par le *output*, tout en soulignant que les deux sont complémentaires. Selon lui, "l'autodétermination démocratique est caractérisée par deux dimensions, celle des *inputs*, autrement dit par la seule source légitime de pouvoir, le peuple (gouvernance par le peuple) ; et l'efficacité orientée vers les *outputs*, c'est-à-dire par

l'exigence de résultats posée à l'action publique (gouvernement pour le peuple)." Selon lui, "les conditions nécessaires au premier type de légitimité font défaut au niveau européen (ce qui alimente les dénonciations d'un 'déficit démocratique')", tandis que "dans leur forme actuelle, les institutions européennes sont en mesure de faire valoir leur légitimité en termes d'*outputs*... En termes d'autodétermination démocratique, ce qui importe, c'est la capacité institutionnelle de résolution effective des problèmes publics et la présence de sauvegardes institutionnelles contre les abus de la puissance publique. En principe, aucune raison ne s'oppose donc à ce que la gouvernance au niveau européen ne puisse également être étayée par des modes de légitimation liés aux *outputs*." Il me semble que l'actuel débat cherche à donner justement une réponse à ce déficit démocratique par les *inputs*, tout en rénovant le modèle classique de gouvernement lié à la souveraineté exclusive d'un Etat, basé sur l'idée d'un peuple et d'une nation. La difficulté de l'exercice consiste dans le fait qu'il faut attribuer aux pouvoirs décisionnels et exécutifs au niveau européen une légitimité (par les *inputs*) comparable à celle des institutions d'un Etat classique, tout en adaptant les mécanismes de légitimation à la construction originale de l'Union européenne (avec ses éléments communautaires et intergouvernementaux), et en allant même au delà en tenant compte des nouvelles exigences de gouvernance, comme l'implication des acteurs non-gouvernementaux dans le processus de décision et d'évaluation de l'action politique.

S'il semble évident que sans un système complet et cohérent de *checks and balances* entre les différents institutions, acteurs et niveaux de gouvernance, l'Union ne pourra pas accéder à la pleine légitimité démocratique, la question de savoir si cette démocratie européenne doit être fondée sur un "peuple européen" ou une "nation européenne", est beaucoup plus controversée. Pour le défenseur du concept de "patriotisme constitutionnel", Jürgen Habermas, "c'est une erreur de penser que l'ordre démocratique requiert par nature un ancrage mental dans la 'nation' entendue comme communauté prépolitique fondée sur un destin partagé. C'est, en effet, la force de l'Etat à constitution démocratique que d'être à même de combler les lacunes de l'intégration sociale par le moyen de la participation politique de ses citoyens." Dans cette école de pensée, la constitution démocratique est l'élément fondateur qui unit la communauté des citoyens. Pour d'autres, un certain nombre de critères unissant une communauté avant sa constitution politique sont indispensables ou aident pour le moins à créer une communauté politique. Selon Fritz Scharpf, on n'a pas encore comblé "le triple déficit que constituent l'absence d'un sentiment d'identité collective, l'absence de débat politique véritable et l'absence d'une infrastructure institutionnelle, à l'échelle de l'Europe, qui permettrait de garantir la responsabilité politique des titulaires d'une charge publique devant un électorat européen... Les préoccupations suscitées par le 'déficit démocratique' persistent, voire s'intensifient, en dépit de l'extension progressive des compétences du Parlement européen par l'Acte unique européen et par les modifications institutionnelles adoptées à Maastricht et à Amsterdam. Compte tenu de la diversité historique, linguistique, culturelle, ethnique et institutionnelle de ses Etats membres, il ne fait aucun doute, en effet, que l'Union est très loin d'être parvenue à l'identité collective 'forte' qui semble aller de soi dans les démocraties nationales. On aurait pu remédier à certaines de ces carences par des réformes institutionnelles relativement faciles à mettre en oeuvre, ou en tous cas pas impossibles *a priori* - en faisant par exemple élire le président de la Commission par le Parlement européen, devant lequel il aurait été pleinement responsable..." Ce qui paraît commun à ces deux positions, c'est l'idée qu'un ordre politique, même si à l'origine il n'est pas fondé sur une communauté ethnique ou historique, puisse devenir une communauté démocratique de citoyens s'il se développe institutionnellement dans cette direction. Cette position post-nationale est cruciale dans le débat sur la gouvernance, puisque c'est là où celle-ci rejoint le processus appelé "post-Nice".

Dans ce cadre, la Conférence intergouvernementale qui s'est achevée à Nice, fut doublement importante du point de vue de la gouvernance de l'Europe : D'un côté, elle a montré définitivement les limites de la méthode intergouvernementale non seulement pour réformer les bases fondamentales liant les membres de l'Union européenne, mais également pour définir une vision de l'avenir de l'Union élargie. En arrivant tout juste à un minimum de réformes institutionnelles pour accueillir les actuels pays candidats, et ceci après une année de réunions diplomatiques presque

hebdomadaires et un marathon final de négociations jusque-là inconnu, la méthode de la Conférence intergouvernementale s'est encore une fois montrée inadaptée à la prise de décision pour une structure comme l'Union européenne. En même temps, les chefs d'Etat et de gouvernement ont été capables de tenir compte de la nécessité d'établir un système de gouvernance plus lisible et plus démocratique en adoptant la déclaration sur l'avenir de l'Union, l'annexe IV du Traité de Nice. Celle-ci constitue un programme de travail - non-exhaustif - visant à remédier aux actuelles insuffisances démocratiques de l'Union européenne, en reconnaissant "la nécessité d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions". En mettant à l'ordre du jour de la prochaine étape de réforme

- une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité ;
- la simplification des Traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris, sans en changer le sens ;
- le statut de la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice ;
- le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne,

elle ouvre de réelles possibilités de démocratisation de l'Union. La perspective d'un Traité lisible, d'une garantie de droits individuels fondamentaux et d'une plus forte association des députés nationaux aux affaires européennes à l'horizon 2004-2006 promet, si elle était réalisée, une Europe qui correspondrait déjà beaucoup plus aux exigences démocratiques sur lesquelles sont construites ses propres Etats membres.

Des avancées sont également à noter dans le choix de la méthode de cette réforme, puisque le tabou des débats derrière les portes closes semble brisé : L'annexe du Traité exige qu'"un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne. En 2001, les présidences suédoise et belge, en coopération avec la Commission et avec la participation du Parlement européen, encourageront un large débat associant toutes les parties intéressées : les représentants des Parlements nationaux et l'ensemble de l'opinion publique, à savoir milieux politiques, économiques et universitaires, représentants de la société civile, etc. Les pays candidats seront associés à ce processus selon des modalités à définir." Le président de la Commission européenne n'a pas manqué d'avancer très vite des propositions pour concrétiser ce processus. Selon Romano Prodi, trois étapes doivent conduire à cette réforme : Une première phase de **réflexion ouverte**, avec un large débat à tous les niveaux de la société civile, politique, scientifique sur l'avenir de l'Europe. Une deuxième phase de **réflexion structurée** qui doit commencer après le sommet de Laeken, en décembre 2001. Cette réflexion devra s'organiser dans le cadre d'une structure qui reflète à la fois l'ouverture et la légitimité, et la formule de la Convention ayant élaboré la Charte des droits fondamentaux est souvent évoquée à cet égard. La **Conférence intergouvernementale** constituera seulement la troisième phase, mais le président de la Commission européenne la propose sous une nouvelle forme : courte, terminale, et décisionnelle.

L'adoption de cette méthode plus ouverte et plus soucieuse de la légitimité démocratique constitue certainement un pas en avant sur le chemin vers une gouvernance démocratique, mais il dépend fortement de l'engagement et de la créativité des acteurs qui y participent pour en faire un succès. Si le processus post-Nice, qui a à beaucoup d'égards les caractéristiques d'un processus constitutionnel, parvient à devenir dans la forme un exercice de citoyenneté active et sur le fond une réponse valable au déficit démocratique, les Européens auront fait un pas important vers la "bonne gouvernance", qui devrait caractériser l'ensemble démocratique post-national que sera l'Union européenne.