

# En finir avec la « gouvernance »

**Roger Martelli**

*Historien, Paris*

L'Europe va mal ? C'est parce qu'elle n'est pas assez fédérale, nous dit-on. En vertu de quoi, on nous propose de donner un peu plus de pouvoirs encore... à ceux qui ont mis l'Union européenne dans l'état où elle est.

À ce jour, la référence insistante au « fédéralisme » occulte le problème essentiel, qui est celui de la démocratie. En fait, le système politique européen ne relève d'aucune des deux grandes logiques démocratiques : il ne procède pas de la démocratie représentative, puisque la seule assemblée élue dispose de pouvoirs législatifs plus que restreints ; il ne procède pas davantage de la démocratie directe, les possibilités d'intervention du citoyen se voyant drastiquement limitées.

S'il est un qualificatif que l'on peut retenir, c'est à la rigueur celui de démocratie délibérative : les institutions dialoguent avec un nombre limité d'organisations et de groupes d'intérêt tenus pour des « partenaires », intervenant au travers de comités consultatifs, d'accréditations ou d'auditions. Or les « associations représentatives de la société civile » institutionnalisées par le traité de Lisbonne (article 8B, point 2) sont composées pour les deux tiers par des groupes défendant des intérêts privés et économiques.

## **La logique de la gouvernance**

La norme décisionnelle de l'Union n'a rien d'une exception. En 1975, sous les auspices de la très opaque et élitiste Commission Trilatérale, un ouvrage

collectif dénonce « les excès de la démocratie » et lance un mot alors peu connu : celui de « gouvernance ». Ce vieux terme médiéval, oublié entre-temps, réapparaît au début des années 1970, par le biais du vocabulaire de l'entreprise (*corporate governance*). Il s'impose dans les années 1980 : il s'agit, tout à la fois, de dire la supériorité des modèles managériaux sur les cultures administratives et de légitimer la revendication néolibérale d'un État « minimaliste » géré par les « élites ». Prônée par les milieux libéraux, cette doctrine sert de soubassement au vaste mouvement qui tend à réduire le poids du secteur d'État, les déficits publics, les tarifs douaniers, les impôts sur le capital et le pouvoir régalien sur la monnaie. Elle justifie d'un point de vue théorique l'érosion du pouvoir étatique, en même temps qu'elle délégitime les conflits politiques et les luttes sociales. Dès l'instant où la concurrence marchande devient l'horizon indépassable de toute régulation, la « gouvernance » apparaît comme le mode minimal de régulation publique, dans le cadre d'un équilibre social fondé, non sur le conflit et la loi, mais sur la négociation entre « experts » et sur le contrat.

Toute gestion publique, du local au mondial, repose ainsi sur une répartition trifonctionnelle. L'orientation des activités économiques est confiée aux marchés financiers et à leurs organismes d'autocontrôle (les agences de notation par exemple) ; la politique monétaire et de crédit est entre les mains d'organismes désormais indépendants des pouvoirs politiques (FMI, Banque mondiale, Banques régionales) ; la coordination politique se fait au travers de ce que le politologue Bertrand Badie appelle justement la « diplomatie de connivence », animée par « l'esprit de club » des États les plus puissants.

Telle est la logique générale qui ordonne le dispositif de décision européenne. Elle n'est pas avant tout fédérale ou confédérale, mais technocratique et faiblement démocratique.

## Oser la rupture

Le temps est ainsi venu de s'accorder sur le constat que l'empilement actuel des traités a créé une situation irréformable. Toute avancée est bonne à prendre et à soutenir, même dans le cadre contraignant actuel ; mais toute demi-mesure rencontre très vite ses limites et, *in fine*, se voit conduite à un échec. Le réalisme est désormais du côté de la rupture : avec les logiques ultralibérales suivies depuis trois décennies au moins ; avec les méthodes non démocratiques de la gouvernance.

Face à la crise, l'Europe a choisi la discipline des marchés financiers. Mieux vaut s'essayer sans tarder à une autre démarche, qui consiste à utiliser les potentialités énormes de l'Europe actuelle mais en inversant les logiques qui ordonnent son devenir, celle de la libéralisation, de la privatisation et de la délocalisation. Il faut injecter massivement, dans les rouages de l'Union, de

la réglementation, de l'appropriation sociale et de la relocalisation. Contre la logique du Pacte de stabilité, il faut substituer à la politique monétaire une nouvelle politique budgétaire et fiscale. Il ne s'agit pas de s'installer dans des déficits structurels, mais de chercher à les réduire en renonçant aux cadeaux fiscaux et aux sauvetages bancaires sans contrepartie qui ont été au cœur des dérives récentes.

Si la logique des choix glisse de la concurrence vers la coopération, de la compétitivité vers la mise en commun et la solidarité, la dynamique des institutions devrait se penser dans ce cadre. Pour être pleinement efficace, la rupture économique-sociale s'accompagnerait donc d'une rupture dans les procédures de décision. Pour la penser, ne nous trompons pas de responsable : c'est à la racine du malaise démocratique qu'il convient de s'attaquer. Si l'on en croit certains, l'Europe souffre d'un déficit d'intégration, qu'une limitation des souverainetés nationales permettrait de réduire. Pour d'autres, au contraire, c'est en défaisant l'architecture communautaire et en rétablissant la pleine souveraineté des États que l'on sortira le continent de sa crise. Fédération renforcée ou stricte confédération ? Le problème est qu'aucun des deux modèles ne rend compte de la complexité du réel.

Par l'effet des « mondialisations » qui se sont déployées depuis au moins quatre siècles, le monde a acquis une épaisseur inédite et l'universel a dépassé le stade de la pure abstraction. Par le jeu des échanges, par l'immédiateté des réseaux communicationnels et par l'émergence d'un espace social européen, l'Europe tend à devenir une communauté de destin, bien au-delà d'un seul cadre marchand, bien davantage qu'un simple réseau de pouvoirs installés. La question se pose donc de trouver les formes d'agrégation capables de maîtriser, de la façon la plus adéquate possible, la réalité du « supranational ». Longtemps, la relation des États – rapport des forces et/ou coopération – a pu suffire à gérer les espaces continentaux et planétaires. Ce n'est plus le cas, quand « l'inter-nations » se fait pleinement « monde ». Mais ce n'est pas parce qu'une forme sociale tend à être obsolète qu'elle est immédiatement supplantée.

La force de l'imaginaire national est venue de ce qu'il fonda le peuple des sujets en une communauté politique de citoyens capables de projet. Aujourd'hui, il est nécessaire et possible qu'apparaissent d'autres communautés, plus vastes, pour élaborer des projets collectifs, à des échelles plus larges que celle des États-nations. Mais, à ce jour, ces communautés politiques ne sont pas constituées. Le « peuple » supranational est davantage une virtualité qu'une réalité. De ce fait, la gestion du transnational tend à être déléguée à de grandes technostructures, entreprises multinationales ou administrations supranationales.

Depuis quelques décennies, à l'échelle continentale comme à l'échelle planétaire, une élite s'est constituée, qui partage les responsabilités, qui com-

munique en permanence, qui est dotée d'une expérience commune et qui a constitué un socle partagé de codes et de valeurs. À défaut de peuple politique, c'est ce groupe restreint de dirigeants, souvent à la charnière du privé et du public, qui exerce la fonction de régulation générale. Or, par réaction, sa prédominance exacerbe un peu partout les désastres de « l'ethnicité », du repli sur les groupes jugés primordiaux. Elle est la cause de la coupure meurtrière qui sépare un « européisme » tourné vers les élites et un « euroscepticisme » plus populaire, nourrissant la distance, l'indifférence quand ce n'est pas le ressentiment du plus grand nombre.

Réduire le champ du national ? En fait, nous ne gagnerions rien au face-à-face d'une technocratie mondialisée et de sociétés particulières atomisées par le tribalisme ou par le communautarisme. S'il est une issue possible, elle est dans la maîtrise démocratique d'une mixité assumée de national et de supra-national.

### **Un équilibre raisonnable des nations et de l'Union**

Le plus raisonnable serait d'ancrer l'Union européenne dans deux principes simples et compatibles : la subsidiarité, qui implique que l'Union ne fait que ce que les États ne peuvent faire eux-mêmes ; la souveraineté populaire, qui suppose que les citoyens interviennent en toute circonstance. Concrètement, cela pourrait se traduire par sept idées simples :

1. Les décisions de l'Union portent sur les sujets qui sont considérés comme relevant du cadre commun : respect des normes juridiques et écologiques, définition et gestion d'un espace public communautaire (incluant des services publics européens), mise en place de politiques sectorielles, gestion des institutions communautaires. Les grandes orientations qui conditionnent la mise en œuvre de ces domaines (équilibre du public et du privé, systèmes institutionnels) relèvent des prérogatives des États. Un tiers des États peuvent s'opposer à l'adoption d'un texte proposé aux institutions de pouvoir législatif ; si ce texte est malgré tout adopté, une majorité des Parlements nationaux peut y faire obstacle.
2. L'exercice de la citoyenneté européenne est élargi. La constitution de citoyens en associations et leurs possibilités d'expression seront matériellement encouragées. L'intervention législative directe est possible : tout projet de loi européenne signé par un million de personnes est discuté par le Parlement et soumis au vote. La proposition d'initiative citoyenne, qui permet de soumettre un projet de loi ou de directive aux institutions de l'Union ou à la votation populaire, est facilitée. La Commission ne doit pas disposer, comme c'est aujourd'hui le cas, de pouvoirs de filtrage qui en font quasiment un juge constitutionnel, habilité à se prononcer sur l'interprétation des traités. Par ailleurs, une citoyenneté de résidence permettra à tous les

- résidents de l'Union, quelle que soit leur origine et selon des conditions identiques dans tous les États, de bénéficier des mêmes droits civiques que les ressortissants de l'Union.
3. Les pouvoirs du Parlement européen sont effectifs. Les dispositions qui les limitent sont abrogées en matière d'initiative des lois et de budget. Le Parlement contrôle l'exécutif et la Banque centrale européenne. Sa coopération avec les Parlements nationaux est développée.
  4. Dès l'instant où elle sera fondée sur une pleine souveraineté populaire (élargissement de la citoyenneté et effectivité des pouvoirs du Parlement européen), la règle européenne aura la légitimité qui lui permettra d'être la norme commune de l'Union. En attendant, en cas de désaccord persistant d'un État, un référendum dans le pays concerné peut décider de la non-application d'un acte européen.
  5. Le rôle des parlements nationaux est renforcé par l'application du principe de subsidiarité, par la discussion des politiques européennes, ainsi que par le mandat confié aux représentants de chaque pays pour participer à la gestion des affaires publiques de l'Union.
  6. Aucune institution européenne, ni la Banque centrale européenne (BCE) ni la Cour de justice, ne peut fonctionner comme une instance qui, d'une façon ou d'une autre, « fait » la loi au même titre que le Conseil ou le Parlement. En cela, le récent « traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire » – le « pacte budgétaire » – sera impérativement repoussé.
  7. La puissance publique dispose des outils pour assumer ses missions : elle décide librement de son budget (sans la contrainte du Pacte de stabilité) ; elle contrôle la BCE et maîtrise la politique monétaire ; elle dispose d'un pôle bancaire public européen ; elle réoriente la fiscalité ; elle s'appuie sur des services publics plus nombreux et renforcés.

### **Pour un processus constituant**

Le dispositif institutionnel européen est confronté à une crise globale de légitimité. L'empilement des traités a créé un mécanisme irréformable ; de ce fait, il n'y a pas d'issue hors d'une refonte globale. La réconciliation des peuples d'Europe avec l'Union passe ainsi par un processus proprement constituant.

Dans le contexte actuel de coexistence des États et de l'Union, l'objectif de ce processus est un traité international. À la différence des traités existants, il n'aura pas à se prononcer sur un modèle économique et social et, *a fortiori*, sur les politiques à suivre. Un nouveau traité a un objectif et un seul : fonder démocratiquement l'existence et le fonctionnement de l'Union, en améliorant et en revalorisant les mécanismes de la représentation, en développant et en

légitimant les pratiques de la citoyenneté, en ouvrant la voie à une démocratie européenne d'implication. L'Europe de Rome, celle des marchands et des technocrates est forclosée ; la voie doit pouvoir s'ouvrir devant l'Europe des peuples, devant l'Europe des droits.

La modalité du processus constituant est fondamentale : aucune construction institutionnelle ne peut être pleinement légitime si elle ne procède pas de la volonté citoyenne. La seule méthode raisonnable se décline donc en trois temps : une phase de débat en profondeur implique les citoyens de tous les pays de l'Union ; sur cette base, sont élus des représentants à une assemblée dont la fonction est d'écrire le projet d'un nouveau texte fondateur ; enfin, le texte issu des travaux de l'Assemblée est discuté dans chaque État de l'Union et ratifié directement, par voie référendaire.

Certains récusent la consultation directe des peuples, par crainte de replis nationaux. Il est vrai que rien ne dit que, à l'arrivée d'un processus démocratique constituant, les peuples choisiront tous la voie d'une Union européenne, même refondée. Mais rien n'est pire que le maintien en l'état : que cela plaise ou non, l'Europe populaire est d'ores et déjà exsangue.

Si le processus constituant s'impose et parvient à son terme, toutes les cartes seront redistribuées. Certains des clivages anciens pourront être dépassés : la citoyenneté européenne deviendrait une réalité et non une espérance sans cesse déçue ; l'équilibre de l'Union et des États pourrait se repenser, une fois éloignées les craintes, les amertumes, les suspensions. L'Union pourrait alors fonctionner comme une communauté politique, fondée sur la libre implication de ses peuples et de ses citoyens.

La vie décantera les grands choix, fera la part des peuples qui veulent une Europe sociale et ceux qui ne veulent qu'un grand marché. La question des composantes de l'Union, comme celle de ses frontières, devra être relativisée. Si un peuple décide, provisoirement ou non, de se mettre en marge de l'Union, faut-il en faire un drame ? Si, au contraire, un autre décide de s'agréger à la construction commune, faut-il y voir avant tout un péril ?

Ce qui compte, c'est la réunion des peuples qui décident ensemble de partager un projet. Le dernier mot doit donc leur revenir. ■