



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ

Διεθνές Δίκαιο

Intervention

Παναγιώτης Γρηγορίου

Τμήμα Κοινωνιολογίας

Άδειες Χρήσης

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό υπόκειται σε άδειες χρήσης Creative Commons.
- Για εκπαιδευτικό υλικό, όπως εικόνες, που υπόκειται σε άλλου τύπου άδειας χρήσης, η άδεια χρήσης αναφέρεται ρητώς.



Χρηματοδότηση

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό έχει αναπτυχθεί στα πλαίσια του εκπαιδευτικού έργου του διδάσκοντα.
- Το έργο «**Ανοικτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου**» έχει χρηματοδοτήσει μόνο τη αναδιαμόρφωση του εκπαιδευτικού υλικού.
- Το έργο υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και από εθνικούς πόρους.



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

L'apport international de la gouvernance européenne
Prof. Panagiotis Grigoriou
Chaire européenne Jean Monnet
Université de l'Egée- Grèce

I. Remarques introductives

D'après Philippe Moreau Defarges, la gouvernance se considère comme un système d'organisation des structures sociales (structures d'ordre publique ou privée, organisations à caractère social) qui a fait son apparition dans une période de croissance économique pendant laquelle la société européenne choisit son regroupe. Elle peut être analysée « comme un système démocratique de gestion »: comme la démocratie, la gouvernance repose sur un espace régulé de jeu, où chacun peut et doit participer ex aequo; en requérant donc l'égalité de principe entre les divers acteurs et en encourageant leur participation active, la gouvernance inspire « l'engagement de tous les acteurs européens –sociaux ou politiques- dans un projet commun ». La gouvernance européenne ne doit pas occulter les valeurs normatives et la démocratie telle qu'elle est conçue et évoluée en Europe depuis des siècles et grâce à la lutte des citoyens de ce continent contre le despotisme, la barbarie et le totalitarisme.

A notre avis, le développement de telles voies réformistes dépendent directement, à un niveau important, de la démocratisation des processus européens de prise de décision ainsi que de la volonté des Etats membres de transférer aux institutions européennes le droit de fonctionner sans le contrôle et le patronage politique des Etats, bénéficiant la pleine légitimation et reconnaissance de la part des citoyens européens.

Un auteur qui s'est beaucoup penché sur la question de la gouvernance européenne Prof. Andy Smith a proposé une thèse marquante : plutôt que de s'enliser dans un débat sans fin pour savoir si l'Union européenne obéit à une logique intergouvernementale ou supranationale, la manière la plus fructueuse d'aborder la question du pouvoir dans son sein consiste à considérer qu'un gouvernement de l'Union européenne existe et détermine une partie majeure des choix publics opérés dans cette étape actuelle de son parcours sur son territoire.

Dans cette optique, trois arguments d'interprétation sont prononcés :

1. Plutôt qu'un arrangement ou un système d'instances nationales et supranationales, le gouvernement de l'Union européenne est une configuration de pouvoir composée de tous ceux qui participent, de près ou de loin, à la formulation, ainsi qu'aux tentatives de résolution, de problèmes européens,
2. Ce gouvernement européen s'inscrit dans un espace politique fortement fragmenté, mais dont les fragments –soit-il sectoriels ou territoriaux- ne recourent pas forcément les Etats nations qui composent formellement l'Union et
3. Il s'agit d'un gouvernement européen pour lequel l'intégration européenne, exprimée à la fois par les institutions qui composent ce gouvernement et par l'espace politique dans lequel il s'inscrit, constitue un défi illimité non seulement pour le traitement de problèmes publics, mais également pour la légitimation des acteurs qui tentent de s'en charger.

Le pouvoir en Europe, mais aussi dans la communauté internationale en général, change : il n'est plus coercitif ni violent, il se fait motivant et convaincant. Les règles, dures et rigides, se fondent dans une régulation douce où la norme est intériorisée par les différents acteurs. Il ne s'agit plus, pour les gouvernements, de décider de manière forcée et univoque, mais d'aménager des espaces de négociation et de veiller à leur bon fonctionnement.

Dès le début, il faut avouer que la gouvernance a toutefois « quelque chose d'utopique: il lui faut un univers où tous jouent, dans la multiculturalité et la transparence ».

Le concept de la gouvernance jouit depuis 2000 une grande popularité dans l'Union européenne. On rappelle que la Commission Prodi a défini la promotion de nouvelles formes de gouvernance européenne comme une de ses priorités stratégiques. Ce choix a été révélé par la publication du Livre blanc sur la gouvernance européenne, en 2001.

II. La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance

L'Europe a été toujours un acteur en pointe au plan mondial sur une série de sujets d'intérêt général. Cette place lui accorde le droit d'être impliquée dans le débat international sur la gouvernance a un apport significatif; l'appui à la mise en place d'une gouvernance, qui convienne à chaque société partout dans le monde et réponde aux défis du 21ème siècle, peut

renouveler la politique européenne de coopération au développement et constituer un domaine privilégié de coordination des actions des partenaires communautaires.

Dans ce contexte, l'Union Européenne est appelée à jouer un rôle historique : en constituant un cadre institutionnel, politique et social d'expériences diversifiées de gouvernance et en valorisant l'expérience unique de la construction européenne.

L'Europe est, en elle-même, un système de gouvernance multilatéral, même si le projet européen et ses composantes actuelles vont bien au-delà.

Si la priorité accordée par l'Union européenne à la gouvernance dans le débat international et dans les politiques de coopération au développement est juste, les modalités actuelles de sa mise en oeuvre sont entachées de graves faiblesses qui en minent l'efficacité.

La gouvernance européenne constitue le dispositif par lequel l'Europe met au clair ses propres préférences, tandis que la gouvernance mondiale constitue le dispositif au travers duquel l'Europe cherche à faire reconnaître ses propres préférences.

L'existence d'un dialogue mais aussi d'un cadre institutionnel international intense et vigoureux sur ce que peut et doit être une gouvernance convenable, sur les principes qui la fondent, sur les processus qui en permettent l'émergence et la mise en oeuvre, répond à une exigence vitale. La gouvernance est à juste titre la priorité de l'agenda international et l'Union européenne doit l'exploiter en mettant en jeu surtout ses atouts citoyens.

D'une part se pose une question pratique essentielle : comment gouverner une Europe élargie à près de 500 millions d'habitants et 28 Etats-membres ?

D'autre part, se pose une question plus fondamentale, soulevée initialement par les débats portant sur le projet de traité constitutionnel, et qui reste présente à l'arrière-plan du traité de Lisbonne: quelle est la nature même de ce projet européen ? En somme, l'enjeu du Traité est à la fois « comment faire marcher l'Europe » et « où va-t-elle » ?

Toute cette réflexion produite à l'occasion de la mise en vigueur du traité de Lisbonne lance une possibilité pour l'Europe de se « remettre sur les rails », mais dans son contenu comme dans son contexte ; il témoigne avant tout d'une crise profonde du projet européen, qu'elle

n'a certes pas été créée car elle est évidente depuis la fin des années 1990, mais qu'il ne règle pas.

En effet, il ne recrée pas d'essor européen et à certains égards – pas dans ses fondements, mais dans sa genèse – il aggrave la scission entre opinion publique et les modalités de la construction européenne, faisant craindre pour l'issue des prochaines élections du Parlement européen, ce qui bien sûr aggraverait en retour la crise du projet lui-même...

Ce n'est toutefois pas la première fois que l'Europe traverse ce type de crise, et l'issue de ces diverses contradictions est à rechercher dans le domaine politique.

Ceci permet alors de déboucher sur l'hypothèse selon laquelle plutôt que d'un mouvement de glissement du « gouvernement » vers la « gouvernance » plus ou moins marqué ou freiné, l'évolution en cours avec le traité de Lisbonne traduit ou confirme un mouvement d'interactions entre les deux éléments du binôme marquant peut-être la transformation de la gouvernance en une « nouvelle gouvernance » européenne dont se profilent certains contours.

La montée en puissance de nouveaux acteurs et l'affaiblissement du multilatéralisme depuis les années 1970 débouche sur la recherche d'une nouvelle forme de gouvernance internationale où l'Europe recherche sa place à l'intersection du multilatéralisme décisionnel et d'un système de gouvernance plus traditionnel reposant sur le rôle privilégié d'un certain nombre de grands acteurs.

Le système international est entré dans une phase nouvelle de reconfiguration au début des années 2000. L'Union européenne a fait le même choix en 2009, à travers la mise en vigueur du Traité de Lisbonne. D'une part, il y a des enjeux nouveaux, tel que le développement durable, qui achèvent de se politiser, ou des enjeux plus traditionnels – accès aux matières premières, énergie, système financier, etc.– qui reviennent au premier plan. D'autre part, ce sont de nouveaux acteurs qui sont en train d'accéder aux responsabilités mondiales.

L'Union européenne se trouve donc projetée dans un dispositif en cours de recomposition, l'un des enjeux étant la définition de normes nouvelles et des dispositifs institutionnels et politiques qui les mettent en œuvre.

Or, l'émergence d'un monde multipolaire fondé sur une pluralité d'acteurs qui sont presque exclusivement de très grands États pose la question de la capacité de l'Europe à influencer

cette recomposition. Cette question renvoie à la singularité institutionnelle et politique de l'UE qui représente à la fois atouts et handicaps.

L'Europe a toujours hésité si elle doit concourir au développement d'un espace public européen (culture, politiques culturelles, etc.) pour parvenir, par effet de spill over, à progresser dans la création d'une Europe politique; ou, en même temps, elle a produit une problématique importante sur le fait si la création d'institutions politiques conduirait au développement d'un espace public européen.

On est parti du paradoxe suivant : l'Europe est l'une des régions du monde les plus intégrées, et pourtant l'espace public européen est moins structuré que les espaces nationaux et il se trouve même moins affirmé que l'espace public mondial; entre ces deux types d'espaces, il ne parvient pas à trouver sa place.

La croissance rapide et le caractère changeant des organisations régionales, depuis la fin de la guerre froide, a été l'une des caractéristiques définissant le système international contemporain. Loin d'être exclusivement dirigées par les États, les organisations régionales en sont venues à comprendre un large éventail d'acteurs. Le régionalisme, en d'autres termes, est devenu un pilier du système international.

L'appui européen à l'émergence et à la mise en œuvre d'une gouvernance convenable dans les pays tiers en mutation, dans les pays récemment indépendants ou sortant de guerres civiles ou de dictatures, constitue une priorité stratégique pour les politiques menées par l'Union européenne dans la perspective de la coopération en vue du développement. L'émergence, dans les pays tiers, d'une gouvernance convenable conditionne de surcroît l'efficacité de tout le reste de l'assistance.

Ceci résulte, en grande partie, des rapports de force intellectuels et économiques du monde actuel et de la dissymétrie des relations de coopération, où celui qui apporte l'aide en définit tout à la fois les objets, les modalités et les conditions, imposant à son partenaire de formuler une demande recevable, c'est à dire modelée par les termes de l'offre.

Si l'on met la gouvernance européenne en regard avec la gouvernance mondiale, le parallélisme est d'ailleurs frappant. En effet, la gouvernance mondiale n'est rien d'autre que

la recherche de principes et de règles destinés à élaborer, décider, légitimer, mettre en œuvre et contrôler les règles d'organisation d'un monde interdépendant.

Cette interdépendance s'exprime de trois façons : à travers le développement de biens publics mondiaux, qui passe par la mise en place de véritables politiques publiques mondiales (réchauffement climatique, biodiversité, déforestation,), par le respect d'engagements politiques appuyés généralement sur des résultats quantifiables (lutte contre la pauvreté, éducation pour tous), par, enfin le développement de disciplines communes fondées sur la recherche d'une harmonisation des politiques nationales (fiscalité, propriété intellectuelle, règles de compétition et d'investissement).

Ce qui relie ces différents enjeux, c'est le fait qu'ils requièrent des solutions collectives allant bien au-delà des simples marchandages entre Etats. Ils nécessitent la mobilisation des Etats, des acteurs du marché et de la société civile. Ils impliquent également la mise en place de processus de pilotage, de contrôle et d'évaluation qui, selon les cas, mobiliseront les Etats, les marchés, les institutions multilatérales ou des organismes techniques fonctionnant sur la base de l'autorégulation

L'Europe est au cœur de deux types de dialogues depuis les années 1970. C'est d'abord la volonté de l'Europe de participer à l'organisation de son environnement proche, en principe, en Méditerranée à travers une politique spécifique développée à partir des années 1970. Se distinguent de cette problématique les relations avec les espaces plus lointains : Afrique, Amérique latine, Asie. Dans ces derniers cas on assiste à la montée de nouvelles formes de bilatéralisme qui relève de l'approche systémique.

Une des caractéristiques des relations économiques internationales de ces vingt dernières années, à savoir après la fin de la guerre froide, est l'accroissement des accords régionaux, en d'autres termes, la montée en puissance du régionalisme. Le régionalisme est défini comme un processus institutionnel initié par les Etats, qui font partie du point de vue géopolitique d'une région précise de la planète, en vue de favoriser la coopération et la coordination de leurs politiques dans certains domaines.

Cette dynamique touche l'ensemble des régions du monde. Des cadres institutionnels et/ou des accords commerciaux privilégiés, allant de simples fora interrégionaux jusqu'à des

unions économiques en passant par des zones de libre-échange et des unions douanières, ont été mis en place dans la plupart des régions: Amérique latine (MERCOSUR), Amérique du Nord (ALENA), Asie Pacifique (ASEAN, CER), Caraïbes (CARICOM), Afrique (UEMOA, SADC, CEDEAO, COMESA...), Russie et son voisinage (CEI, GUAM...), Europe (UE, partenariat Euro-med, accords ACP)... Si l'expérience européenne est le processus le plus abouti en la matière, ce regain institutionnel de la communauté internationale, mais cette fois à caractère régional, montre aussi que l'Europe n'est plus l'archétype de l'intégration régionale.

L'Europe n'est pas actuellement une superpuissance et ne le sera pas à échéance proche. Il existe de fait un modèle européen de référence qui s'est peu à peu constitué au cours du XXe siècle et qui se situe aux confins du multilatéralisme et du régionalisme. Ce modèle peut, à certaines conditions, constituer un atout favorable aux stratégies de l'Union européenne sur la reconfiguration du monde. Cette reconfiguration peut déboucher sur plusieurs formes d'organisation associant notamment multilatéralisme et régionalisme au sein d'un équilibre et d'articulations encore à définir.

Une série de points sont en discussion de ce point de vue :

- Quelle place pour le régionalisme comme mode de gouvernance à l'échelle mondiale?
- Quel dialogue entre Groupements régionaux, et tout particulièrement l'UE, et les très grandes puissances actuelles ou en devenir?

L'élément clé de la question portera sur les liens existant entre régionalisme européen et mondialisation, tous deux définis comme processus. Ces liens sont uniques et confèrent au régionalisme européen un statut dont les autres régionalismes ne peuvent se prévaloir. Ce statut est la conséquence de son antériorité et de son caractère bien plus abouti, aux plans politique et institutionnel, que les autres formes de régionalisme dans le monde. Il est aussi la conséquence de ce que la mondialisation, dans ses fondements et modes de fonctionnement institutionnels actuels, puise aux mêmes sources que le projet régional européen.

Mais le régionalisme européen, comme issu lui-même des sociétés et de l'histoire qui l'ont fait naître présente aussi des spécificités qui le distinguent et établissent ses caractéristiques propres et son rapport unique au monde. Cette spécificité traverse l'ensemble des champs de l'activité humaine, économique et social, culturel, religieux et politique. Le régionalisme

européen est ainsi lui-même le produit de l'organisation progressive et volontaire de ces champs sur une base fonctionnelle et segmentée, d'abord, puis peu à peu globalisée.

Notre concept est ainsi fondé sur une double hypothèse quand aux rapports entre les champs : celle de leur autonomie, et celle de leur interdépendance, le projet universel comme le projet européen relevant d'un processus de globalisation des champs et de politisation comme produit de cette globalisation.

On tranche l'apport européen en lui-même et dans sa relation avec le reste du monde, les interactions entre les deux échelles se situant au cœur de l'analyse. L'Europe sera considérée comme un ensemble relevant d'éléments d'identité communs, dont plusieurs s'insèrent dans des cadres institutionnels à caractère public (institutions internationales ou régionales) ou s'organisent sur une base privée (associations, ententes).

La priorité accordée par les institutions internationales au débat sur la gouvernance est pleinement justifiée, mais l'interprétation concrète de cette priorité par des « conditionnalités de bonne gouvernance » est considérée comme contradictoire avec les objectifs poursuivis.

Parmi les axes stratégiques en question que l'expérience européenne propose figure même l'établissement d'un partenariat stratégique avec les réseaux urbains, le dialogue avec les autres régions du monde sur l'intégration régionale, l'appui à un réseau international de centres de formations pour « promouvoir une nouvelle culture de gouvernance » et la mise en place de systèmes coopératifs et transparents d'évaluation.

III. Les spécificités de la gouvernance européenne à portée œcuménique

La gouvernance reflète la capacité et la maturité sociétales de créer les régulations qui sont nécessaires à leur survie mais aussi à leur floraison. C'est une question qui se pose partout dans le monde sans cesse. Selon Pierre Calame, de tout temps, les sociétés ont appris, pour survivre, à canaliser les passions, organiser et modérer les pouvoirs, freiner l'ardeur, exercer

la justice, rendre tolérables les contraintes nécessaires à la vie collective, définir les modalités d'un sage gouvernement, organiser et gérer les biens communs, prévenir les catastrophes, garantir l'équilibre à long terme avec l'environnement, conjuguer continuité et adaptation, assurer la cohésion à l'intérieur et la sécurité à l'extérieur.

La gouvernance semble exiger, à chaque période de notre histoire européenne contemporaine, dans chaque contexte culturel et écologique, des réponses adaptées. C'est ce mélange d'universalité des objectifs et de singularité des solutions apportées qui fait l'unité et la richesse à caractère proliférant de la gouvernance en Europe.

Avant de la fonder sur des doctrines, des théories et des modèles, la gouvernance européenne est approchée comme un ensemble de pratiques, de procédures, d'habitudes, d'institutions, de groupes sociaux qui régissent la vie quotidienne dans tous ses aspects.

Cependant, les mythes politiques ont démontré encore une fois leur mauvaise relation avec la réalité. Les doctrines libérales étaient impuissantes à rendre compte de la réalité extra-européenne (américaine ou asiatique), où se faisait pourtant l'essentiel du développement économique du monde. Depuis la fin du monde bipolaire et la réunification de l'Europe, l'attention a été portée à la gouvernance, aux régulations de tous ordres, au rôle des institutions publiques et internationales, facteurs capables de créer les conditions d'une économie moderne, d'assurer la cohésion sociale, d'être les bons gérants des ressources naturelles, d'inscrire la société dans la durée et, tout simplement, de donner un sens à son évolution tous azimuts.

La gouvernance est caractérisée très souvent comme une réaction saine à la crise actuelle que nos sociétés traversent. Car, avant de songer à soigner le mal, il faut en comprendre la nature et pour cela il faut ne pas rester enfermé dans le cadre étroit et peut-être dépassé des catégories mentales et institutionnelles héritées du passé, telles que l'administration, l'Etat, la démocratie représentative, la nation, le marché.

Deux phrases peuvent résumer l'essence de la gouvernance européenne moderne et ses effets sur la sphère globale. C'est, d'abord, la capacité de gérer pacifiquement les relations entre les hommes, entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère, entre les échelles de gouvernance, entre les acteurs et les intérêts sociaux, entre tous les détails qui définissent la crise actuelle.

La gouvernance européenne cherche très clairement depuis le début de la construction européenne à décentrer l'honneur des nations européennes, à interioriser l'idée que

l'interdépendance complexe, qui allie et relie les sociétés européennes entre elles, rend le recours à la norme préférable au recours à la force.

C'est en plus la capacité d'assurer à la fois le maximum d'unité et le maximum de diversité, le maximum de cohésion et le maximum d'autonomie, le maximum de justice et le maximum de liberté.

Le changement quantitatif des interdépendances induit un changement qualitatif, d'ordre politique et social. Le monde est devenu notre espace domestique, notre domicile, même si, faute de régulations adaptées, cet espace est aujourd'hui sans règles et sans justice. La solidarité, malgré sa transformation en mythe dans le processus de la construction européenne, semble satisfaire l'immoralité de l'intérêt puissant et l'objectif technique; la solidité de l'édifice communautaire dépend des liens et surtout des intérêts entre ses parties contractantes, comme l'illustrent aussi bien le changement climatique que les migrations, les pandémies que le terrorisme, le tsunami que les crises financières, internet que le commerce du coton ou du pétrole.

IV. La gouvernance européenne : un moyen de contestation de l'Etat en tant qu'acteur organisationnel exclusif de la communauté internationale

La problématique de la gouvernance renvoie à l'idée d'une révision *in profundis* des logiques interétatiques classiques grâce à une substitution de la norme stable, collective et négociée, au choix régalien et réversible de l'Etat nation.

La gouvernance aujourd'hui ne peut plus privilégier comme par le passé une échelle de régulation particulière, en l'occurrence l'Etat et la nation. On ne peut plus se représenter le monde en séparant, par la pensée et les institutions, les affaires « intérieures » à des communautés nationales et les affaires « étrangères », les relations entre ces communautés par le truchement d'Etats présumés souverains. C'est pourtant ce que laisse supposer, aujourd'hui encore, le droit international.

Dans un tel espace communautaire ambivalent, la menace pour notre avenir commun ne s'exprime pas, comme autrefois pour la cité grecque ou plus récemment pour l'Etat-nation, de l'ennemi extérieur, mais de nous-mêmes, à savoir de ceux qui rêvons même la construction des Etats-Unis de l'Europe ; nous sommes donc dominés par nos propres passions, par notre propre boulimie de bâfrer de biens et de puissance que, normalement, nous devons les partager avec nos partenaires dans ce processus solidaire, par notre propre incapacité à construire les règles du vivre ensemble et celles de la préservation de l'avenir et surtout à comprendre que l'intérêt commun dans le langage européen est un objectif antonyme de la volonté solidaire et synonyme de la volonté de domination et d'exercice de force sur les autres afin de transformer notre propre intérêt en commun.

Le développement est un parcours propre aux processus de l'intégration européenne. Au cours des deux premières décennies du phénomène communautaire, l'unification européenne a cru que les Etats forts, centralisés, pouvaient contribuer de manière efficace au développement de notre continent ruinée après la 2^{ème} guerre mondiale. Les années quatre-vingt et surtout quatre-vingt-dix, après l'adoption du Traité sur l'Union européenne, n'ont plus juré que par le marché, de manière exclusive, est possible la garantie de l'efficacité économique.

L'Etat reste sans doute très longtemps, du moins dans le cas des pays européens, plus particulièrement dans le cas de la majorité des Etats qui participent à la construction européenne, après le Traité d'Athènes en 2003 qui a légitimé l'élargissement de l'UE à l'Europe centrale, orientale et méditerranéenne, le produit d'une longue histoire, un outil majeur de gestion des biens et des intérêts communs, d'exercice de la justice et de la redistribution, de la délivrance d'importants services d'intérêt général, de la cohésion. Mais, nous sommes enfin obligés de comprendre et de nous situer dans une pluralité d'échelles de gouvernance en pleine conformité avec les processus de l'intégration européenne: ***le local, le national, le régional, le mondial.***

Ces quatre échelles de gouvernance ne peuvent fonctionner l'une sans l'autre. Aucun problème majeur des sociétés européennes ne peut plus se traiter à une seule échelle, ce qui met à mal les formes traditionnelles de gouvernance qui érigeaient en doctrine démocratique un partage rigide des compétences entre les échelles. C'est aujourd'hui, au contraire, la coopération et l'articulation de ces échelles, selon le principe de subsidiarité active, qui doit devenir la règle. Ce n'est plus le principe « séparer pour bien gérer » qui est de mise, mais le principe « coopérer pour gérer ».

On observe dans le monde contemporain un vaste mouvement de décentralisation, de redistribution des pouvoirs et responsabilités publiques au profit des autorités régionales et des collectivités locales qui en sont l'expression politique.

Tant au plan économique, où les régions réunissent les conditions favorables à une économie de la connaissance qu'au plan social et écologique, où c'est au niveau du local que peuvent le mieux se gérer les relations.

Les sociétés européennes ne peuvent se développer sans inventer elles-mêmes leur propre gouvernance, conforme à leur histoire, à leur culture, à leur contexte et à leurs besoins. L'idéal démocratique a encore un contenu à moins qu'il signifie, d'abord, pour toute société, le droit et la possibilité de se doter de ses propres instances et méthodes de régulation.

Une simple observation des pratiques de gouvernance dans différents partenaires communautaires et à différentes échelles nous amène à une conclusion intéressante, au moins, au premier abord : les grands principes d'une gouvernance convenable, c'est à dire répondant aux besoins de la société et capable de la mettre sur le chemin d'un progrès humain durable, sont partout les mêmes. Ils forment ensemble les objectifs de la gouvernance du 21^{ème} siècle. Les grands défis sont les mêmes et chaque société doit les relever à sa manière pour contribuer à la convergence et, bien entendu, à la cohésion.

La capacité d'instaurer et faire fonctionner la gouvernance est animée par cinq principes qui forment ensemble des combinaisons multiples :

a) légitimité de l'exercice du pouvoir: il faut un assentiment profond des citoyens européens à la manière dont ils sont administrés; que ceux qui exercent l'autorité soient jugés dignes de confiance; que les limites imposées aux libertés privées soient aussi réduites que possible et découlent clairement des nécessités du bien commun; que l'organisation de la société soit assise sur un socle éthique reconnu et respecté;

b) conformité aux principes démocratiques et au respect du sens particulier de la citoyenneté européenne: il faut que chacun se sente partie prenante au destin commun, ce qui exclut, par exemple, l'apparition des pratiques totalitaires; qu'un juste équilibre soit trouvé entre droits, pouvoir et responsabilités; qu'aucun pouvoir ne puissent s'exercer sans contrôle;

c) compétence et efficacité : la conception des institutions européennes, leur mode de fonctionnement et ceux qui les font fonctionner doivent faire la preuve de leur pertinence, de leur compétence, de leur capacité à répondre effectivement aux besoins de la société européenne dans sa diversité;

d)coopération et partenariat : il faut que tous puissent concourir au bien commun et que la gouvernance européenne organise les relations et les coopérations entre les différents types d'acteurs, publics et privés, entre les différentes échelles de gouvernance, entre les administrations, selon des procédures établies en commun;

e)relations entre l'europpéen et le global : il faut que les sociétés européennes puissent s'organiser pour que leur autonomie en tant que des « communautés de base » soit compatible avec la cohésion des sociétés au niveau mondial; ceci peut se faire de multiples manières, comme dans toute organisation de grande taille et tout système vivant, la pyramide hiérarchique à multiples parcours étant l'une des moins efficaces.

Rien n'aide mieux à comprendre la gouvernance et les transformations à entreprendre que l'analyse des décisions prises au niveau européen. Dans les régimes démocratiques on s'intéresse surtout au moment de la prise de décision; celui où les autorités politiques élues, choisissent, au nom du peuple, entre différentes options.

Mais, dans la réalité européenne, la véritable difficulté dans les sociétés complexes n'est pas, sauf exception, de choisir entre des options mais d'élaborer, par un lent processus complètement bureaucratique, une solution satisfaisante, capable de réunir le plus large consensus, de susciter l'adhésion nécessaire à la coopération de tous les acteurs que le processus décisionnel européen reconnaît. Ce constat peut être généralisé : une gouvernance se caractérise moins par des formes, nécessairement rigides, que par des processus.

Conclusions

On déduit que le concept de gouvernance est une notion qui concernait un vaste domaine en élaborant un prototype sémantique, allant de la sphère économique à la sphère politique et du niveau local au niveau mondial.

Mettre en place une gouvernance convenable, adaptée aux réalités de notre monde du 21^{ème} siècle, appelle pour l'Europe unie une véritable révolution des concepts, des mentalités, des institutions, des modes de faire qui rejette tout effort centraliste et nationaliste et admet une volonté ferme, guidée par une vision claire des objectifs communautaires à poursuivre et des processus à long terme à suivre. Malheureusement, ces conditions sont rarement réunies.

Les institutions internationales ont joué un rôle décisif pour lancer puis imposer le débat sur la gouvernance. Parmi ces institutions figure, bien entendu, l'Union Européenne, qui a assumé une mission historique. Celle de contribuer de toutes ses capacités et expériences, de toutes ses diversités à nourrir, enrichir, approfondir, le débat international sur la gouvernance. Celle d'affirmer le droit des peuples à se doter eux-mêmes d'une gouvernance convenable.

Pour accomplir cette mission, l'Union européenne souffre de deux handicaps au départ :

- elle n'a pas été la dernière à adopter des attitudes normatives ;
- la coopération européenne, dans ce domaine comme dans d'autres, se borne à additionner des coopérations bilatérales sans coordination stratégique suffisante.

Mais ces deux handicaps, s'il y a une volonté politique de les surmonter, sont compensés par deux atouts considérables :

Les Etats membres de l'Union Européenne constituent une formidable réserve d'expériences historiques et de traditions culturelles qui la rend particulièrement apte à dégager des principes généraux de gouvernance à partir de la diversité de solutions concrètes auxquelles ces principes ont donné naissance ;

La construction européenne elle-même constitue une histoire unique d'intégration régionale pacifique dont les succès comme les échecs sont porteurs de leçon pour le monde entier.

