**Zeitschrift:** Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
**Herausgeber:** Forum Helveticum
**Band:** 11 (2002)

**Artikel:** L'union erupéenne entre "gouvernance" et "gouvernement"
**Autor:** Quermonne, Jean-Louis
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-832883

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 08.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# L'UNION EUROPÉENNE ENTRE «GOUVERNANCE» ET «GOUVERNEMENT»

Jean-Louis Quermonne

La Commission Européenne a publié le 25 juillet 2001 un Livre Blanc sur la «gouvernance». Et cette initiative a fait l'objet de vives critiques, au nom de la nécessité de doter l'Union Européenne d'un véritable «gouvernement».

Certes, limiter l'ambition du processus d'intégration à l'exercice d'une simple fonction de régulation, voire de simple dérégulation dans le contexte de la mondialisation, peut sembler timoré surtout après les événements survenus aux Etats-Unis le 11 septembre suivant! Mais telle n'était pas l'intention des auteurs, dont le mérite est d'avoir souligné un certain nombre de traits caractéristiques de l'évolution qui affecte aujourd'hui les puissances publiques et dont la prise en compte s'imposera à quiconque entreprendra de réformer les institutions de l'Union Européenne pour les munir d'un authentique gouvernement.

## Un concept révélateur

Créé pour rendre compte des mutations subies par l'Etat-providence, en particulier aux Etats-Unis, le concept de gouvernance attire l'attention sur deux séries de phénomènes. D'une part, il met en évidence la perte du monopole dont bénéficiaient les Etats-nations, à la suite des traités de Westphalie. dans l'exercice de la contrainte légitime au profit d'un mode de gouvernance à de multiples niveaux (multi-level governance). Ce qui rend nécessaire le développement d'un partenariat entre villes, régions, Etats et organisations internationales et ce que traduisent de par le monde des processus de décentralisation, de régionalisation ou de dévolution, naguère spécifiques aux Etats fédéraux. Il en résulte généralement un enchevêtrement des compétences générateur de «financements croisés» qui renforce le pouvoir des exécutifs et des administrations au détriment des parlements. D'où le déficit démocratique, tenant à la difficulté qu'éprouve désormais le citoyen quand il cherche à imputer à une quelconque autorité une décision, dont l'auteur anonyme se trouve, par-là même, déchargé de toute responsabilité!

Le constat s'applique, en particulier, au sein de l'UE. Telle mesure adoptée par le Conseil des ministres, qui évite aux gouvernements d'avoir à solliciter leur parlement national, est alors imputée à la Commission, qui sert ainsi de bouc émissaire. Il en va de même des pouvoirs locaux, qui préfèrent se décharger de décisions difficiles, pour en imputer la responsabilité au pouvoir central, dans une démarche inverse à ce que justifierait le principe de subsidiarité!

D'où la mise sur agenda de la question du partage des compétences qui figure en toutes lettres dans la Déclaration N° 23 du Traité de Nice, l'exigence de transparence constituant un impératif de la démocratie!

La seconde leçon que l'on tire du concept de gouvernance – et qui s'ajoute à la précédente – révèle la concurrence exercée à l'encontre des divers niveaux de puissances publiques par l'émergence de différentes formes de «puissances privées», dont l'influence s'accroît au rythme de la libéralisation du marché. Source d'un pouvoir multiforme et souvent occulte, cette tendance a été depuis longtemps repérée à travers le rôle exercé par les groupes d'intérêt et de pression. Mais du pouvoir d'influence auquel ils paraissaient naguère se limiter, ceux-ci sont passés maîtres, à l'aide de moyens renforcés, dans la pratique d'interventions directes qui les placent désormais en compétition avec les pouvoirs publics. Et par delà les «lobbies», on peut déceler le rôle de plus en plus actif, assorti de moyens financiers importants, qu'exercent différemment des entreprises multinationales, des spéculateurs agissant dans le cadre des marchés financiers, des mouvements associatifs à but non lucratif ou des organisations non-gouvernementales et des églises, l'ensemble formant ce qu'il convient d'appeler «la société civile», laquelle tend parfois à se substituer à la société politique. Or, les Etats, qui doivent compter avec elle sur la scène nationale, se trouvent aussi placés en compétition sur la scène internationale avec d'autres entités, au développement desquelles on assiste chaque jour davantage, qu'il s'agisse du Fonds Monétaire International, de la Banque Mondiale ou de l'Organisation Mondiale du Commerce. Ce qui fait dire aux meilleures analystes que l'on se trouve aujourd'hui placé devant «un monde sans souveraineté».

La science politique a dû, pour rendre compte de tels phénomènes, inventer un autre concept que la notion de gouvernance: le concept de réseau. Or, s'il recouvre souvent des formes de coopération mises au service du progrès économique et technologique, en facilitant notamment la communication (on

pense ici à l'utilisation d'Internet), il peut aussi désigner des forces occultes fondées sur la corruption et la violence (on songe ici aux «réseaux mafieux» et, plus récemment, aux réseaux d'Al-Quaida qui ont défié l'hyper-puissance américaine, en s'attaquant aux tours de Manhattan!). Mais, sans aller jusque là, il paraît évident que la puissance publique est soumise aujourd'hui à un véritable défi. Reste à savoir si elle pourra le relever au niveau de l'Etat-nation, comme le croient les souverainistes, ou si, pour y répondre de façon légitime et efficace, elle devra concentrer ses forces à l'échelle post-nationale, dont l'UE pourrait être un stade exemplaire.

## Une réalité déficiente

Soulever la question amène dès lors à «mettre en examen» le concept de gouvernance, en tant qu'il véhicule l'idée d'une «gouvernance molle». Ce qui conduit à lui opposer un autre concept porteur de pouvoir régalien: celui de gouvernement.

Face à la croissance de pouvoirs concurrents, dont certains contreviennent aux valeurs de civilisation que portent en eux l'Etat de droit et la démocratie, le pouvoir politique se trouve, en effet, sommé de réagir. Sans remettre en cause la fonction de régulation, nécessaire au bon fonctionnement de l'économie de marché[1], il apparaît clairement – surtout depuis le 11 septembre – que les instruments dont il devra se servir dépassent ceux qui correspondent à la simple gouvernance. Ils impliquent la réhabilitation du concept de gouvernement. Or, pour tenir compte de l'ampleur du défi, il semble évident que ce gouvernement ne saurait disposer au seul plan national des ressources désormais nécessaires, qu'il s'agisse d'assurer la sécurité intérieure dans le respect des droits fondamentaux de l'individu (le recours à l'institution d'un «mandat d'arrêt européen» en témoigne) ou de promouvoir la sécurité extérieure (comme l'illustre la création d'une «force de réaction rapide» au niveau de l'UE). C'est ce qu'il convient maintenant d'examiner.

Si l'on en croit ses mémoires, en inventant la méthode communautaire au cours des décennies 1950 et 1960, Jean Monnet – conscient des limites imposées par l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954 – a cherché à promouvoir un processus de décision efficace qui fasse l'économie d'un gouvernement. Et il y est parvenu en réalisant, à l'aide d'une étroite coopération entre la Commission européenne et le Conseil des ministres, la synthèse des principes de supranationalité et d'intergouvernementalité. C'est

grâce à elle qu'auront été mis en oeuvre «à petits pas» l'union douanière, le marché unique puis l'union monétaire, celle-ci venant ajouter au «triangle institutionnel», conforté progressivement par la montée en puissance du Parlement de Strasbourg, la Banque Centrale européenne. Il n'en reste pas moins que cette «méthode communautaire», légitimée par référence à l'expertise et à l'impartialité, laissait une place restreinte à la démocratie, celle-ci ne s'exprimant que par le détour de la responsabilité des ministres devant leurs parlements nationaux et par l'élection instituée au suffrage universel, à partir de 1979, du Parlement européen. Or, ce qui pouvait être jugé tolérable pour assurer la régulation d'un grand marché est devenu insuffisant pour l'exercice du gouvernement d'une Union politique.

L'institution d'un tel gouvernement s'avérant difficile, on conçoit que les conférences intergouvernementales successives aient buté sur cet obstacle. Car, formées de diplomates et de ministres, elles ne possèdent pas la plénitude de la légitimité démocratique que détiennent seuls, conformément à leurs constitutions respectives, les parlements nationaux et les peuples. D'où, après le succès remporté par la Convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux, le recours à cette institution, assortie d'un vaste débat ouvert à la société civile, rendu possible par la Déclaration N° 23 sur l'Avenir de l'Union. Or, si la gouvernance pouvait s'accommoder d'une légitimité à la fois diplomatique et technocratique, l'établissement d'un gouvernement européen ne saurait se dispenser d'une légitimité démocratique. Ce qui obligera les Etats et les peuples décidés à franchir en 2004 le seuil séparant encore l'Union économique de l'Europe de son Union politique à opérer de véritables choix, que pourrait solenniser l'adoption d'un Traité fondamental ou d'une Constitution.

## A la recherche d'un gouvernement démocratique

«L'Europe produit des lois, mais elle n'a pas d'exécutif. Elle peut s'entendre sur des règles. Elle ne sait pas produire des exceptions à celles-ci. Elle partage à cet égard le problème classique de la gouvernance mondiale», écrit Daniel Cohen pour *Le Monde*.[2] Mais comment opérer le passage de la gouvernance au gouvernement, sinon en allant à la recherche d'un gouvernement démocratique?

Depuis longtemps déjà, plusieurs projets ont été présentés. De l'initiative prise par Altiero Spinelli en 1984 au projet Herman établi à la veille d'Amsterdam, le Parlement européen en a produit à lui seul un certain nombre. Mais les

gouvernements leur ont préféré jusqu'à présent la voie diplomatique. Car le problème n'est pas simple. Tandis que pour les fédéralistes, le gouvernement européen devrait être exercé par la Commission, pour les souverainistes et même pour les intergouvemementalistes, il reviendrait au Conseil, voire même à temps partiel au Conseil européen. Or, si le premier terme de l'alternative se heurte à la préoccupation légitime des Etats membres de contrôler directement la politique étrangère et de sécurité commune, le second terme ne peut offrir de solution à la nécessité pour l'Union Européenne de disposer d'un Exécutif permanent. Aussi, le Groupe de réflexion sur la réforme des institutions de l'Union, réuni à Paris au Commissariat Général du Plan en 1998-1999, a-t-il conclu à l'opportunité de réfléchir à la formation d'un «gouvernement mixte»[3], qui serait fondé sur une synergie renforcée entre la Commission et le Conseil.

Cette synergie ne se contenterait pas de restaurer la méthode communautaire, dont le succès s'est vérifié jusqu'en 1995. S'inspirant de la synthèse réalisée par celle-ci entre la supranationalité et l'intergouvernementalité, elle viserait à la hisser au niveau politique et tendrait, en conservant son efficacité, à lui conférer une légitimité démocratique. C'est donc cette perspective qu'il convient maintenant d'explorer.

**Vers un gouvernement mixte?**

Prenant acte de l'impasse dans laquelle se trouve l'alternative entre la Commission et le Conseil, la formule du gouvernement mixte tend à faire prévaloir une «troisième voie» réaliste. Si elle a l'avantage d'exorciser le piège du mimétisme, qui inciterait à transposer au plan européen le modèle des gouvernements nationaux, elle revêt cependant le caractère d'une certaine complexité, qui fonde la nécessité de l'expliciter. Or cette complexité ne saurait être maîtrisée qu'à de strictes conditions, dont le respect garantirait sa cohérence. Parmi ces conditions, citons:

- L'attribution de compétences symétriques au profit d'un nombre restreint de formations du Conseil et d'un nombre limité de commissaires, ceux-ci étant respectivement appelés à servir d'exécutif à chacune des formations et, à terme, à les présider.

- L'institution d'un Conseil «affaires générales» restructuré et permanent, chargé de coordonner l'action des autres formations; ce conseil serait composé de ministres des affaires européennes directement rattachés à

leur chef de gouvernement et rendus disponibles pour siéger hebdomadairement à Bruxelles; il délibérerait en présence du président de la Commission, qui en serait l'exécutif et qui aurait, à terme, la tâche de le présider.

- L'établissement d'un conseil diplomatique et de sécurité extérieure, réunissant les ministres nationaux des affaires étrangères et qui, sous la présidence du Haut représentant pour la PESC, devenu vice-président de la Commission, donnerait la réplique au Conseil National de Sécurité des Etats-Unis d'Amérique.

- Un recentrage politique de la Commission, qui serait accompagné d'un transfert de certaines de ses activités administratives à des agences indépendantes (comme, par exemple, la régulation de la concurrence); ce recentrage conduirait à lui rattacher en qualité de vice-président le Haut Représentant pour la PESC, ainsi qu'un éventuel M. Euro; ce qui impliquerait une démocratisation accentuée de sa composition et de son mode de recrutement.

- Enfin, un leadership personnalisé qui profiterait soit au président de la Commission, élu au suffrage universel direct ou indirectement lors du renouvellement du Parlement européen, soit à un président permanent de l'Union coopté par le Conseil européen, soit à l'un et à l'autre, sur la base d'un système dualiste répartissant des fonctions analogues à celles de chef d'Etat et de gouvernement.

La réunion de ces conditions laisserait naturellement en place le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement, qui remplirait son rôle essentiel d'impulsion et d'orientation stratégique mais se trouverait déchargé des ordres du jour pléthoriques qui le grèvent aujourd'hui. Dans l'une des hypothèses précédentes, sa présidence semestrielle ferait place à une présidence permanente. Dans tous les cas, la Commission serait responsable politiquement devant lui comme devant le Parlement. Et il retrouverait ainsi sa vocation initiale, l'instance n'intervenant qu'en dernier ressort et à intervalles suffisamment distancés pour n'être pas banalisée.

En permettant la suppression progressive des trois piliers, ce mode de gouvernement mixte aurait surtout l'immense mérite de mettre un terme à leur cloisonnement, à la source des principaux dysfonctionnements que l'on observe aujourd'hui.

**Un fédéralisme «sur mesure»**

On l'a souligné, ce gouvernement mixte garderait une certaine complexité. Mais, en instituant, enfin, un cadre institutionnel unique – déjà proclamé mais non appliqué par le Traité de Maastricht – et en couvrant l'ensemble des compétences de l'Union, il réaliserait un progrès essentiel permettant une simplification du processus de décision. Et il clarifierait les tâches du Conseil, celui-ci exerçant la fonction gouvernementale en étroite coopération avec la Commission et la fonction législative en codécision avec le Parlement.

Cet «habit sur mesure» aurait, en outre, l'avantage de favoriser l'émergence d'un fédéralisme spécifique, typiquement européen, et de surmonter ainsi les querelles théologiques ayant opposé naguère le modèle de l'Etat fédéral à celui de la Confédération d'Etats. Son côté pragmatique le rendrait plus accessible aux exigences britanniques, ainsi qu'au souci qu'éprouvent la plupart des Etats candidats de conserver pour eux-mêmes les symboles de la souveraineté.

En effet, un tel fédéralisme ne serait pas générateur d'un super-Etat. Et il n'aurait donc pas pour effet de transférer à Bruxelles des services localisés actuellement dans les capitales nationales, ni de mettre au chômage technique leurs agents respectifs. Réunis en une seule administration, les services de la Commission et du Conseil ne nécessiteraient qu'un renforcement minimum pour assurer la logistique du gouvernement mixte. Ce qui n'empêcherait ni la création, déjà envisagée, d'une police européenne de l'air et des frontières, que justifie l'élargissement, ni d'ailleurs celle d'une douane intégrée. Et c'est seulement à long terme que pourraient intervenir les remembrements nécessaires à l'établissement d'une diplomatie commune, mise au service du Haut Représentant pour la PESC. C'est également de façon progressive que la force de réaction rapide, actuellement en formation, pourrait devenir le creuset d'une future armée européenne, les Etats membres conservant une force armée respective sur le modèle de la Garde Nationale existant au sein de chaque Etat aux Etats-Unis.

Enfin, ce fédéralisme spécifique, en reposant sur la double légitimité des Etats membres et des citoyens dotés d'un accès direct aux institutions fédérales par voie d'élection au suffrage universel, refléterait le concept de Fédération d'Etats

nations forgé dès 1993 par Jacques Delors. La référence à ce concept exorciserait à la fois la crainte de voir se constituer à Bruxelles une bureaucratie renforcée et celle de voir l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe centrale et orientale entraîner sa dilution.

Dans la meure où cette «troisième voie» entre l'Etat fédéral et la Confédération d'Etats n'a pas encore été expérimentée, on conçoit aisément qu'elle puisse paraître utopique, tant aux yeux des fédéralistes traditionnels qu'à ceux des eurosceptiques attachés à l'Etat souverain. Dans son essence, le fédéralisme, en tant que processus, ne s'identifie à aucune structure figée[4] et ouvre la voie à l'innovation comme à la diversité. Incarné dans l'antiquité dans des ligues de Cités, il s'est manifesté au cours de l'histoire moderne à travers des confédérations d'Etats, avant d'avoir donné naissance sur la base des conclusions de la Convention de Philadelphie à l'Etat fédéral, forgé au long du XIX^e^ et de la première moitié du XX^e^ siècle par la pratique américaine.

Pourquoi le XXI^e^ siècle débutant ne serait-il pas aussi inventif, en produisant un modèle inédit correspondant aux besoins de l'Europe d'aujourd'hui? Le terme de Fédération d'Etats nations peut bien heurter ceux qui ne trouvent pas dans l'appellation la place que celle-ci réserve en fait aux citoyens, en tant que composantes directes de l'Union. D'autres lui reprocheront de qualifier d'Etats-nations des entités qui s'interrogent sur leur avenir national. D'aucuns lui préféreront l'expression: Fédération d'Etats et de peuples. Mais la science politique a toujours été friande de termes concis. Il en va ainsi du régime présidentiel, qui ne mentionne pas l'existence, pourtant essentielle, du pouvoir congressionnel, et du régime parlementaire, qui ne fait pas référence aux gouvernements qui en sont aujourd'hui l'élément dynamique!

Il en va de même de la Fédération d'Etats nations. Aussi, dans la mesure où la formule fait déjà figure d'appellation contrôlée, il paraîtrait mesquin d'en rechercher une meilleure!

Gardons, par conséquent, le mot, en sachant qu'il recouvre un projet visant à doter l'UE d'un véritable gouvernement permettant, au-delà d'un simple mode de gouvernance, de prendre des décisions efficaces sur une base démocratique, qui leur confère la légitimité.[5] Et si certains Etats ou certains peuples devaient hésiter à faire le saut qualitatif que ce gouvernement exige, offrons dès

maintenant la possibilité, à ceux qui sont à même de le faire, d'ouvrir une brèche dans un statu quo, quitte à ce que leurs partenaires aient la possibilité de les rejoindre plus tard et à leur rythme.

---

1 Majone, G.: *La Communauté Européenne, un Etat régulateur?*, Clefs, Montchrestien.

2 *Le Monde*, 7 décembre 2001, p. 17.

3 Commissariat Général dù Plan, *l'Union Européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, La Documentation Française, janvier 2000.

4 Croisat, Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties occidentales*, Clefs, Montchrestien, 3e édition, 2000; Sidjanski, Dusan, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Ed. Anglaise, 2000.

5 Quermonne, Jean-Louis, *L'Europe en quête de légitimité*, La Bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences-Po, Paris, 2001.

## Zusammenfassung

Der Weg der EU zwischen «Gouvernance» und «Regierung»

Ausgehend vom Weissbuch der Europäischen Kommission zur «Gouvernance» beschreibt Jean-Louis Quermonne generell dieses Konzept, bei dem neben der Regierung auch die Zivilgesellschaft in all ihren Facetten eine wichtige Rolle spielt. Aufgrund des daraus entstehenden Kompetenzwirrwarrs und der Konkurrenz der Akteure verliert das Konzept der «Gouvernance» zugunsten des demokratisch legitimierteren Regierungskonzepts an Boden. Als dritten, für die EU praktikablen Weg sieht der Autor eine «gemischte Regierung», entstanden aus einer verstärkten Synergie der Kommission und des EU-Ministerrats. Nachdem er die notwendige Kompetenzverteilung und –straffung innerhalb dieses neuen komplexen Gebildes beschrieben hat, geht er auf die Wichtigkeit eines EU-spezifischen, pragmatischen Föderalismus ein, der durch die einzelnen Mitgliedsstaaten und auch durch die Bürger selbst demokratisch legitimiert sein muss.



## Summary

The EU between «Governance» and «Government»

Starting from the White Book of the European Commission on «Governance», Jean-Louis Quermonne gives a general description of this concept, according to which the civil society, with all its elements, plays an important role apart from the government. Because of the unclear distribution of powers caused by this system and the competition of the different groups, the concept of «Governance» is being overtaken by the democratically legitimised concept of government. The author considers a «mixed government», emerging from an intensified synergy of the Commission and the EU Council of Ministers, as a «third way» that is practicable for the EU. After having described the necessity to distribute and streamline powers within this new complex entity, he deals with the importance of a pragmatic Federalism, which is specific for the EU and needs to be democratically legitimised by the individual member States and their citizens.