

La révolution de la gouvernance et la réforme de la gouvernance européenne

Appliquer à l'Union européenne les nouveaux principes de gouvernance et lui faire jouer ainsi à nouveau son rôle historique d'éclaireur dans la construction de la gouvernance du 21ème siècle. Conférence/débat gouvernance et avenir de l'Union à Bruxelles (1er octobre 2002)

Pierre Calame

Note de travail, FPH, 3 septembre 2002, Statistiques pages (bip 773)

Résumé

On observe une crise de la gouvernance à tous les niveaux et dans toutes les régions du monde : crise des concepts, des échelles, des méthodes, des cultures. Une crise est inséparable de celle des modèles de développement. La gouvernance de demain doit être fondée sur la gestion des relations : entre niveaux de gouvernance, entre acteurs, entre problèmes. L'expérience comparative prouve qu'on peut dégager des principes communs pour la gouvernance, entre acteurs, entre problèmes. L'expérience comparative prouve qu'on peut dégager des principes communs pour la gouvernance au 21ème siècle. Le concept de subsidiarité active y occupe une place centrale.

Mots-clés thématiques : MANAGEMENT PUBLIC; SUBSIDIARITE ACTIVE; GOUVERNANCE LOCALE; MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

Mots-clés géographiques : EUROPE; MONDE

Réf. : intranetfph/bip/773, ETA3312 - Livre blanc sur gouvernance européenne

- 1) Les formidables bouleversements scientifiques, économiques et techniques des cent dernières années créent des conditions nouvelles et, pour la gouvernance, des défis radicalement nouveaux.
- 2) Les systèmes de pensée et les institutions de la gouvernance ont évolué beaucoup plus lentement que les réalités d'où une "crise de la gouvernance" que l'on observe à tous les niveaux et sur tous les continents. Elle concerne tout à la fois la scène politique, les échelles de gouvernance, les concepts, les cultures, les techniques de management public.
- 3) L'expérience montre que la gouvernance, au 21ème siècle, repose sur un *certain nombre de principes communs*, les modalités concrètes d'application devant être inventées pour chaque contexte spécifique. Ces principes communs ont été mis en évidence par une approche comparative entre les niveaux de gouvernance et entre les régions du monde et par l'observation des multiples tentatives de réponses aux crises.
- 4) La crise actuelle de la gouvernance est *inséparable de la crise des modèles de développement*. Il faut passer d'un modèle "westphalien" (l'Etat est souverain) et "fordien" (la production uniforme de biens et de services isolés les uns des autres) à *un modèle fondé sur les relations*.
- 5) Trois types de relations majeures sont à organiser : les relations entre *niveaux de gouvernance* (qui fondent le principe de subsidiarité active), les relations entre acteurs (qui fondent le partenariat) et les relations entre *problèmes* (qui fondent les approches intégrées, systémiques).
- 6) Ainsi l'art de la gouvernance se définit d'une part, par l'élaboration de principes communs, d'autre part par la capacité de *trouver localement les solutions les plus adaptées* en application de ces principes.

Les principes s'organisent autour de quatre grands chapitres :

- de l'économie des biens à l'écologie de l'intelligence,
- l'institution de la communauté, les fondements éthiques de la gouvernance, le contrat social,
- la gestion des relations, la subsidiarité active et le rôle des territoires,
- les méthodes et outils de la gouvernance
- 7) *De l'économie des biens à l'écologie de l'intelligence :*

pour gouverner le marché il faut distinguer 4 catégories de biens et de services : les biens qui se détruisent en se partageant (ex : les écosystèmes); les biens qui se divisent en se partageant et qui ne doivent pas essentiellement à l'ingéniosité humaine (ex : les ressources naturelles); les biens et services produits de l'ingéniosité humaine et qui se divisent en se partageant (typiquement les biens industriels) ; les biens les plus intéressants pour l'avenir, qui se multiplient en se partageant (typiquement la connaissance). Chacune de ces catégories répondant à une logique différente de gestion donc à des modalités spécifiques de la gouvernance.

- 8) *L'institution de la communauté, les fondements éthiques de la gouvernance, le contrat social.*

La mondialisation impose l'obligation d'inventer les conditions du vivre ensemble sans pouvoir se référer à une transcendance partagée. Nous devons inévitablement construire des sociétés de contrat. Le contrat est fondé sur un socle éthique commun : la *Charte des*

responsabilités humaines. L'Europe a besoin pour socle constitutionnel d'une Charte européenne des responsabilités sur la base de laquelle peut se définir son champ d'intervention.

- 9) *La gestion des relations, la subsidiarité active et le rôle des territoires.*

Les relations entre niveaux de compétence ne peuvent plus s'organiser sur la base d'un partage de compétences car aucun véritable problème de la société ne peut plus se traiter à un seul niveau. Le principe de subsidiarité active consiste à définir ensemble les principes directeurs communs des politiques à conduire, à charge ensuite pour chaque niveau de préciser les modalités pratiques de mise en œuvre de ces principes. *L'Union Européenne constitue le cadre idéal de mise en œuvre du principe de subsidiarité active* qui fait de la diversité des sociétés un atout et non une contrainte. La philosophie de la subsidiarité active s'applique parfaitement à l'économie et à la gestion des différentes catégories de biens et de services. Parmi les principes directeurs figurent les conditions d'un authentique partenariat entre acteurs.

Dans cette nouvelle philosophie, le *territoire est la brique de base de la gouvernance* du futur, le niveau auquel s'organisent les trois types de relations (entre échelles de gouvernance, entre acteurs et entre problèmes)

Subsidiarité active et subsidiarité se rejoignent dans le fait d'affirmer la nécessité de rechercher au plus bas niveau de gouvernance les modalités concrètes de mise en œuvre des politiques, privilégiant ainsi au plan local la créativité, la responsabilité, les spécificités. Elles s'opposent par contre radicalement sur d'autres points : la subsidiarité est fondée sur l'hypothèse d'une définition, pour chaque niveau de gouvernance d'une liste de compétences exhaustives et plus ou moins exclusives. La subsidiarité active est fondée sur la *compétence partagée et l'apprentissage des coopérations entre niveaux* comme cheville ouvrière de la gouvernance. L'Union Européenne doit donc se définir par un champ légitime d'intervention et par des modalités de coopération avec les Etats, non par une liste de compétences sectorielles.

- 10) *Les méthodes et outils de la gouvernance.*

L'investissement fait au cours du 20ème siècle sur l'ingénierie de la gouvernance publique est très inférieure à celui qui a été conçu pour la gouvernance d'entreprise. Mettre la gouvernance publique au centre des débats c'est insister sur l'urgence d'un tel investissement. Trois axes majeurs peuvent être mis en évidence :

- *l'ingénierie des institutions* et leur fonctionnement, l'évolution des cultures administratives pour privilégier les relations, mettre en œuvre le principe de subsidiarité active, s'engager dans des relations partenariales, assumer la responsabilité de la pertinence des politiques mises en œuvre.
 - *Le cycle d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle des politiques publiques*, ce cycle étant bien plus important que la question localisée dans le temps, de la décision politique. De ce point de vue, l'Union Européenne, en se fondant sur la distinction entre pouvoirs de proposition et pouvoir de décision a contribué, sans toujours en mesurer la portée, à la révolution de la gouvernance.
 - L'art de *composer avec plusieurs cycles temporels.*
- 11) Ces différents principes conduisent à un ensemble de propositions majeures pour l'Europe, en particulier :

- fonder la Constitution sur une Charte européenne des responsabilités
- fonder la gouvernance européenne sur le principe de subsidiarité active
- créer des espaces de débat européens, une "scène publique européenne", notamment en s'appuyant sur internet pour faire émerger sur cette scène publique d'autres structururations de débats que ceux des scènes publiques nationales.
- faire de la réforme de la gouvernance européenne le moteur d'une révolution plus large de la gouvernance d'une part en direction des Etats et des territoires, d'autre part en direction de la gouvernance mondiale.
- Développer une philosophie européenne de la gestion territoriale, base de la réforme des grands politiques communes (PAC, fonds structurels).
- Réformer le fonctionnement interne de la Commission à partir d'une stratégie d'ensemble, à long terme, d'évolution des méthodes et des cultures.
- Prendre une initiative forte en direction de la réforme de la gouvernance mondiale.
- Formaliser le cycle d'élaboration mis en œuvre et contrôle des politiques publiques.