

REFAIRE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE UNE ÉPOPÉE

PIERRE CALAME
CITEGO

TEPSA COMMENTARY
03/2024



TEPSA

trans-
european
policy
studies
association



Co-funded by
the European Union

En juin 2024, les élections au Parlement européen et le renouvellement de la Commission européenne se tiendront 74 ans après la déclaration Schuman du 9 mai 1950, coup d'envoi de la construction de ce qui allait devenir l'Union européenne.

Cette construction, épopée portée au départ par un petit groupe de visionnaires, reflétait une ardente nécessité: «L'Europe n'a pas été faite. Nous avons eu la guerre» écrivait Robert Schuman dans sa déclaration. Le chemin accompli depuis lors a été considérable. La construction européenne n'est pas une institution clé en main. C'est une dynamique qui, de crise en crise, n'a jamais cessé de s'approfondir. La gouvernance européenne elle-même est un dispositif original combinant une Commission défenderesse de l'intérêt commun, disposant du monopole d'initiative législative, du Conseil où sont représentés les États Membres et d'un Parlement directement élu par les citoyens européens, le tout chapeauté par un Conseil européen composé des chefs d'état ou de gouvernement et du président de la commission qui donne l'impulsion politique à l'Union. Ce qui confère à l'Union européenne une double originalité: c'est un processus unique au monde de dépassement pacifique et volontaire des égoïsmes et de passage de souverainetés solitaires à une souveraineté solidaire; et c'est un modèle de gouvernance original.

74 ans après la déclaration Schuman, l'ambition qui s'impose à nous est de refaire de la construction européenne une épopée, de montrer la même capacité visionnaire que les pères fondateurs de l'Europe pour relever les deux défis de notre époque: remédier à la crise généralisée des relations que nous héritons des siècles passés et de la "première modernité" née en Europe entre le seizième et le dix-huitième siècle, dont les relations entre humanité et biosphère est l'exemple le plus frappant avec le réchauffement climatique; donner une consistance à l'idée

de famille humaine unie par une communauté de destin.

Les six propositions qui suivent sont inspirées par cette ambition:

- 1.faire de la gouvernance européenne, un modèle de gouvernance à multi-niveaux;
- 2.reconnaître et valoriser l'importance des bassins de vie, des territoires comme niveau de base de la gouvernance à multi-niveaux et acteurs majeurs de la transition vers des sociétés durables;
- 3.créer les conditions d'une démocratie permanente et renforcer le sentiment d'appartenance des Européens;
- 4.adopter une Charte européenne des responsabilités humaines qui fonde le renouvellement du contrat social;
- 5.renouveler la pensée économique et réorienter sur ces bases le "nouveau pacte Vert";
- 6.faire contribuer activement l'Europe au dialogue entre les sociétés et à l'invention d'une gouvernance mondiale légitime et efficace.

Faire de la gouvernance européenne, un modèle de gouvernance à multi-niveaux

Deux grands modèles peuvent inspirer la conception des organisations. Le premier, que l'on peut qualifier de "mécanique", s'inspire des rouages d'une machine. Il repose sur un trépied constitué d'organes définis par leur statut, de compétences allouées à chacun de ces organes et de règles de fonctionnement. On compte sur la clarté de distribution des compétences et sur les règles pour y assurer la cohérence de l'ensemble. Le pouvoir y est conçu comme un gâteau qu'on se partage: ce que gagne l'un est perdu par l'autre. Le second modèle peut être qualifié d' "organique" parce qu'il tend à se rapprocher du fonctionnement du vivant. Il repose sur un trépied très différent: des objectifs communs, des règles éthiques gouvernant les relations entre tous, des procédures de

résolution des problèmes et de recherche des moyens d'atteindre les objectifs. Ce modèle privilégie la coopération et les apprentissages. Le pouvoir de chacun est fonction de sa valeur ajoutée aux objectifs communs. Il est en quantité indéfinie, c'est un pouvoir créateur.

Le premier modèle, largement dominant aujourd'hui, en particulier dans la gouvernance publique, est typique de la première modernité: chacun est à sa place, joue sa partition, défend son pouvoir. Le second est plus une source d'inspiration qu'un modèle achevé. Il met l'accent sur la coopération entre les acteurs autour de la poursuite d'objectifs communs. Dans la réalité, ce sont des formes mixtes qui s'imposent, combinant la stabilité assurée par des institutions et des règles avec la dynamique créatrice des organisations inspirées du vivant.

La gouvernance à multi-niveaux et le principe de subsidiarité active qui en est la traduction concrète se rapprochent du second modèle. La gouvernance à multi-niveaux part du constat qu'aucun problème majeur des sociétés ne peut être traité à un seul niveau de gouvernance et que, dès lors, seuls les principes de coopération entre les différents niveaux, plutôt que la répartition rigide des compétences entre les niveaux, permet d'apporter des réponses satisfaisantes à des problèmes complexes. Le principe de subsidiarité active en découle. Il vise à combiner au mieux unité et diversité, slogan cher à l'Europe. Il part de deux constats: pour qu'un pouvoir soit jugé légitime il doit imposer des limitations à la liberté de chacun aussi légères que possible et strictement justifiées par la recherche du bien public; et lorsqu'on confronte des expériences diverses de résolution d'un problème on découvre presque toujours des principes directeurs dont le respect conditionne le succès de l'action collective. De la combinaison de ces deux constats découle l'idée que, compte tenu de la diversité des contextes, il ne faut pas imposer aux niveaux inférieurs de gouvernance des règles et contraintes uniformes mais élaborer collectivement des principes

directeurs, à charge pour les acteurs locaux de traduire ces principes au mieux de chaque contexte.

La gouvernance européenne combine les deux modèles: des traités qui définissent le champ des compétences exclusives, partagées ou mixtes de l'Union ainsi que le rôle de ses différents organes; une pratique inspirée d'un fonctionnement de type organique. Cet équilibre est, toutefois, contrarié par un accident de l'histoire: en 1954, le rejet par le parlement français de la Communauté européenne de défense a sonné le glas d'une construction de l'Union européenne par l'intégration politique et obligé d'avoir recours à un "plan B", sa construction par l'unification économique, couronnée par le traité de Maastricht en 1992. La création d'un marché unique implique le respect par tous les producteurs de normes uniformes. Elle a fait de la Commission européenne une championne de la construction de normes et c'est devenu, pour beaucoup de fonctionnaires européens, leur raison d'être, créant dans la culture des institutions européennes une forme d'intégrisme du marché. Cette évolution a eu deux conséquences: d'une part, dans un contexte où les marchés et les filières de productions s'unifiaient au niveau mondial, elle a privé, jusqu'à une date récente, l'Union européenne de politiques industrielles fortes, au contraire de ses concurrents stratégiques, en particulier des États-Unis et la Chine; d'autre part, elle a associé l'idée d'Europe à celle de multiplication de normes uniformes, bien éloignée du principe de subsidiarité active.

La gouvernance européenne, néanmoins, présente déjà beaucoup de caractéristiques d'un fonctionnement organique. Elle progresse par apprentissages successifs qui forment un art de coopérer, un art de résoudre ensemble des problèmes, fruit des expériences du passé et que l'on sait actualiser pour relever de nouveaux défis. Il est arrivé d'ailleurs que la pratique précède sa consécration dans des traités. C'est le cas du Conseil européen, organe majeur

aujourd'hui de l'impulsion politique dans l'Union européenne. Il a été créé en 1974 et n'a été consacré dans un traité qu'en 1992. Au fur et à mesure que se développe un apprentissage collectif de conciliation des intérêts contraires sans en mépriser aucun, l'Union s'est dotée d'une jurisprudence capable de faire face à la crise des relations héritée de la première modernité. La méthode dite de coordination ouverte, très proche du principe de subsidiarité active, est une bonne traduction de la formidable richesse interculturelle de l'union, même si certains fonctionnaires n'y voient qu'un droit "mou", le terme dit bien ce qu'il veut dire, de qualité inférieure au droit dur des directives qui doivent être transposées dans les législations nationales.

Dans sa communication d'octobre 2018 sur la traduction dans les politiques européennes des principes de proportionnalité et de subsidiarité, qui sont au fondement de l'Union, la Commission a explicitement mis en avant les idées de gouvernance à multi-niveaux et de subsidiarité active et en a déduit une philosophie très moderne du cycle d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques: il part des expériences de terrain, en dégage des principes directeurs et invite les États Membres et leurs territoires à les traduire concrètement au mieux du contexte local, puis procède à une évaluation collective des résultats. On passe alors non plus à des compétences partagées au sens des traités mais à l'exercice partagé de compétences. Un certain nombre de conditions sont à réunir pour que ces perspectives soit au cœur de la prochainement mandature.

La première condition concerne l'évolution de la gouvernance dans les États Membres eux-mêmes. Ils ont, en matière d'organisation des relations entre les différents niveaux de gouvernance, des traditions très différentes de centralisation ou de décentralisation. Mais, comme l'illustrent les exemples contrastés de l'Allemagne et de la France, ils ont en commun d'attribuer des compétences exclusives à chaque

niveau de gouvernance plutôt que de définir des principes et une pratique d'exercice des compétences partagées. Leur gouvernance, héritée de l'histoire, relève du modèle "mécanique". Or, la gouvernance à multi-niveaux ne peut se limiter aux relations entre l'Union et les États Membres, elle doit infuser la pratique de la gouvernance dans les États Membres eux-mêmes. Ce qui implique que l'Union impulse une réflexion collective, publique, sur l'exercice de la gouvernance au vingt-et-unième siècle.

Seconde condition, que la Commission européenne elle-même soit plus ramassée, plus collégiale et se montre de ce fait capable de prendre en charge des défis complexes faisant appel à différents registres d'actions. La pratique selon laquelle chaque État membre a le droit de nommer un commissaire, faisant découler l'organisation administrative de la Commission du nombre d'états membres, n'est nullement imposée par les traités. Ne faut-il pas considérer que la représentation des différents intérêts nationaux est suffisamment assurée par le fonctionnement du Conseil européen et par les règles d'unanimité ou de majorité qualifiée et renforcer la pertinence de la Commission et son fonctionnement collégial en réduisant le nombre de directions générales et en chargeant la présidence de la Commission de constituer une équipe homogène, à charge pour elle de veiller, comme dans toute démocratie, à la diversité des profils et des intérêts représentés?

Troisième condition, développer à l'attention des fonctionnaires européens, mais aussi des fonctionnaires nationaux et territoriaux des États Membres, un vaste programme de formation sur la philosophie et la pratique de la gouvernance à multi-niveaux.

Quatrième condition: tout en gardant bien sûr les normes européennes uniformes pour tous les produits qui circulent librement au sein de l'Union, admettre que des produits régionaux à la diffusion limitée puissent s'accommoder de normes locales, ce qui est le cas dans des États

fédéraux comme les États-Unis, illustrant le fait que l'Union européenne reste attentive à la diversité et qu'elle ne favorise pas les grands acteurs économiques au détriment des plus petits.

Reconnaître et valoriser l'importance des territoires comme niveau de base de la gouvernance à multi-niveaux et acteurs majeurs de la transition vers des sociétés durables

L'Union européenne parle volontiers de territoires et a même transposé en anglais le terme français. Par territoires, on entend les bassins de vie, les espaces dans lequel se déroule pour l'essentiel la vie quotidienne des Européens. En 2050, 80 % de la population européenne sera urbaine et les territoires seront donc pour l'essentiel des villes et des agglomérations. Les territoires étaient, avant la révolution industrielle, des acteurs politiques et économiques majeurs. La révolution industrielle, celle de la première modernité, a vu le triomphe de deux grands acteurs: les États dans le champ politique et les grandes entreprises dans le champ économique, renvoyant les territoires au rôle de point d'application local de politiques conçues à un autre niveau.

Au moment où la crise des relations implique de trouver des acteurs mieux à même que les États et les grandes entreprises de les gérer et que l'on entre dans la seconde modernité, il faut trouver des acteurs capables d'organiser les relations. Deux acteurs s'imposent: d'une part les territoires, capables de gérer des liens entre les dimensions économique, sociale et écologique d'une société et, d'autre part, les filières mondiales de production organisant les relations entre la myriade d'acteurs intervenant au sein d'une filière. C'est la raison pour laquelle les territoires sont appelés à jouer un rôle décisif dans la

transition vers des sociétés durables. L'Union européenne est consciente de ce nouveau rôle des territoires dans la cohésion sociale, la gestion de l'énergie, la lutte contre le réchauffement climatique mais elle est le fruit d'un accord entre États, ce qui interdit un dialogue direct entre la Commission et des territoires particuliers.

Les fonds structurels sont nés de la volonté d'aider, dans un certain nombre de pays des régions à combler leur retard de développement, ce qui s'est traduit souvent par le financement de grands projets d'équipement. Dans le programme 2021-2027 on voit apparaître plus clairement l'enjeu d'une transition juste et la conscience que la réussite du Pacte vert repose pour beaucoup sur la capacité des territoires et des villes à développer des stratégies à long-terme multi acteurs. Mais les fonds européens ont continué massivement à être orientés en direction des régions en retard.

La situation actuelle est peu satisfaisante. Plusieurs Directions générales de la Commission ont pris l'initiative de programmes ciblant particulièrement les territoires, mais sans coordination et sans synergie entre elles. Les réseaux de villes et de collectivités se sont eux-mêmes multipliés: Comité des régions européennes, Conseil des communes et régions d'Europe, Pacte des maires européens, Eurocities Energycities, Net zero cities, URBACT, European cities initiative..., liste non exhaustive. Ils bénéficient de financements européens pour la mise en œuvre des projets définis par les différentes Directions générales, et aucun n'a le mandat de mettre en forme l'expérience de ses membres en matière de stratégie de transition et encore moins de partager les leçons de ces expériences avec l'ensemble des acteurs européens.

La récente "déclaration de Bruxelles", signée le 24 janvier 2024 par les principaux réseaux de collectivités européennes appelle à une ambitieuse politique urbaine en Europe et formule le vœu d'un accès plus simple des

collectivités territoriales aux fonds européens. Autant, l'idée d'un dialogue direct entre la Commission et les territoires européens, par-dessus la tête des États Membres, semble peu réaliste, autant il est important que l'Union européenne acte le rôle majeur des territoires dans la conduite de la transition vers une Europe durable, articule mieux, dans cette perspective, les initiatives parallèles des Commissaires et des Directions générales, oriente plus clairement les fonds structurels vers l'appui au développement par chaque territoire de stratégies à long-terme multi acteurs.

Dans cette perspective, les différents réseaux bénéficiant des financements européens devraient se former au principe de subsidiarité active, avoir le mandat impératif de mettre en forme l'expérience des collectivités membres, de partager les leçons avec l'ensemble des acteurs et d'en dégager des principes directeurs communs. Cette stratégie volontariste d'une Europe des territoires renforcera de façon décisive la gouvernance à multi-niveaux à l'échelle européenne.

Créer les conditions d'une démocratie permanente et renforcer le sentiment d'appartenance des européens

On parle souvent du déficit démocratique de l'Europe. Pourtant, les institutions européennes sont tout aussi démocratiques que les institutions nationales mais, à la différence de ces dernières, elles sont peu familières aux citoyens européens, d'autant plus que les États Membres sont souvent peu désireux de les faire connaître, comme si l'émergence d'une véritable communauté de destin à l'échelle européenne entraînait en concurrence avec les communautés nationales. Le déficit démocratique n'est pas institutionnel mais sociologique: c'est un

déficit de sentiment d'appartenance à une communauté de destin.

La démocratie européenne souffre en outre d'une crise qui touche la plupart des pays européens et même au-delà. La démocratie représentative a été conçue il y a plusieurs siècles, dans un contexte où l'information circulait lentement et par écrit, et où la majorité de la population était analphabète. Dans le contexte actuel elle a de plus en plus de mal à incarner l'idéal démocratique, d'autant plus que bien des sujets déterminants pour notre avenir semblent échapper au débat démocratique, fruit d'évolutions scientifiques et techniques situées en dehors du champ politique traditionnel ou résultant d'acteurs qui se situent en dehors des espaces nationaux ou même européen. Des critiques de plus en plus nombreuses se font également entendre propos des mécanismes de représentation traditionnelle, les élus reflétant mal, par leur appartenance sociale, la diversité de la société elle-même. Dans le cas de l'Union européenne, cette crise se trouve aggravée par deux facteurs.

Le premier est qu'il existe très peu de débats citoyens trans-européens sur des questions d'intérêt commun. Or, une des fonctions majeures de la démocratie est de créer une véritable scène de débat public à travers lequel les citoyens se saisissent de leurs affaires communes. Certes la multiplicité des langues ajoute une difficulté mais elle n'est pas insurmontable avec les ressources actuelles de la traduction automatique. Le véritable obstacle, c'est le peu d'empressement des États eux-mêmes à ce que ce dialogue trans-européen existe. Quant à la Commission, elle a organisé ces dernières années ce qu'elle s'imagine être un échange avec les citoyens européens, en multipliant les réunions tenues dans différentes régions et villes d'Europe, auxquelles participaient des fonctionnaires européens et étaient conviés des citoyens. C'est une caricature de dialogue, une communication à sens unique, un plaidoyer pour la nécessité et l'excellence des

politiques européennes. Ce n'est pas le rôle des fonctionnaires européens d'aller vendre l'Europe au fin fond des campagnes!

Second facteur aggravant, un déficit de sentiment d'appartenance de tous les Européens à une même communauté de destin. Les deux facteurs sont intimement liés entre eux: l'absence de sentiment d'appartenance à une communauté n'incite pas à un dialogue citoyen trans-européen et, en retour, cette absence de dialogue contribue au déficit de sentiment d'appartenance.

On s'est longtemps entretenu dans l'illusion qu'un marché unique, des institutions communes, le titre de citoyen européen, finiraient par créer ce sentiment d'appartenance. C'est une erreur, notamment pour la grande majorité des citoyens européens, qui ne bénéficient ni d'une mobilité professionnelle trans-européenne ni d'échanges entre étudiants comme le programme Erasmus. Comment relever ce double défi? En reconnaissant que le rôle de la gouvernance est moins de gérer des communautés déjà instituées que d'instituer des communautés, de faire découvrir, à travers leurs intérêts communs et à travers leurs dialogues, à des citoyens issus de nations différentes qu'ils partagent la même communauté de destin. Il faut faire mentir le chancelier Bismarck, en montrant qu'il y a d'autres moyens d'instituer une communauté que le fer et le sang.

Faire de l'Union européenne un espace de démocratie permanente, c'est créer, à propos de tous les défis importants de l'Europe, un dialogue trans-européen bénéficiant d'un fort appui des institutions et du budget européen. Face à la crise de la démocratie représentative ont émergé au cours des dernières décennies des tentatives de réponses, rangées dans la catégorie générique de démocratie délibérative. Ces initiatives ont

été, sauf exception, cantonnées à un pays ou une région mais elles ouvrent, grâce aux apprentissages acquis, des perspectives nouvelles pour l'Union européenne, en y créant progressivement une culture du débat et de la délibération à son échelle. La Commission européenne est elle-même consciente des potentialités de ces nouvelles méthodes: la communication de 2020 relative au plan d'action pour la démocratie européenne souligne l'importance de son développement, mais n'en tire pas encore les conclusions qui s'imposent: prévoir des financements de droit commun pour les processus délibératifs à l'échelle de l'Europe. L'expérience acquise montre que de tels processus délibératifs européens devraient reposer sur six principes: 1. des processus délibératifs à deux niveaux, celui des régions, villes ou territoires, puis celui de l'Europe, le niveau national étant sauté car les points de vue nationaux sont déjà bien représentés par le Conseil européen; 2. des processus nourris dès le départ par une information très solide, avec constitution d'une base d'information multilingue qui sera utile aux citoyens des panels mais aussi, plus largement, à la population européenne tout entière; 3. la prise en compte de la diversité des points de vue, notamment ceux des différents acteurs de la société; 4. un recueil et partage des expériences les plus significatives, de façon à ce que les délibérations visent notamment, dans l'esprit de la subsidiarité active, à dégager des principes directeurs communs; 5. un effort fait pour passer par la délibération de la connaissance aux propositions car l'expérience prouve que l'on parvient souvent à des consensus que ne laisseraient pas espérer des débats parlementaires; 6. une réflexion sur les transformations conceptuelles et institutionnelles nécessaires pour que les propositions aboutissent.

Le processus instituant citoyen devra être un processus délibératif d'une ampleur exceptionnelle. Il devra porter sur la vision d'avenir de l'Europe, sa place dans le monde, ses

valeurs partagées, les principaux défis communs à relever. La Conférence sur le futur de l'Europe, tenue en 2021- 2022 voulait aller dans ce sens. Elle a combiné la création d'un site internet dédié, où les citoyens étaient invités à poster des propositions, et quelques panels de citoyens. Malheureusement, les propositions sollicitées se limitaient aux politiques européennes déjà définies. La Commission en a extrait une longue liste remise au Conseil européen, avec un rapport sur leur mise en œuvre en tout point conforme aux normes du genre: "ce qui est possible est déjà fait ou en cours de l'être et le reste suppose une modification des traités". Ce processus n'a réduit en rien le fossé entre les citoyens et les institutions européennes: ce n'est pas l'apport à des politiques déjà définies qui peut fonder le sentiment d'appartenance mais l'établissement en commun de l'agenda, des choses à faire absolument ensemble. Et c'est bien ce à quoi doit correspondre le processus instituant.

Bien loin des panels de citoyens tenus pendant quelques jours et qui ne permettent pas aux citoyens de s'approprier des questions complexes, ce processus instituant devra se construire dans la durée et disposer de moyens financiers et humains significatifs. Si on y consacre une partie des budgets que mobilise l'Union pour essayer de convaincre les citoyens d'aller voter en 2024 et une partie des moyens humains dont disposent les institutions européennes pour assumer le multilinguisme, ces moyens seraient aisément trouvés. Le processus devrait se dérouler en deux étapes: la première au niveau de villes ou de régions; la seconde au niveau européen.

Première étape, des panels de citoyens tirés au sort, reflétant la diversité de la société, organisés par des villes ou régions volontaires; à cette échelle les échanges sont beaucoup plus concrets et il en naîtra un nouveau souffle pour les jumelages entre collectivités territoriales européennes. Ces panels

travailleront pendant six mois, en ayant à leur disposition une base solide d'informations et les avis d'experts qu'ils jugeront nécessaires.

Seconde étape, une Assemblée citoyenne européenne réunissant en concile, pour une durée significative, mille citoyens délégués par les panels locaux pour mettre en commun les réflexions et propositions, selon des protocoles de travail rigoureux assurant la traçabilité des apports de chacun aux conclusions communes.

A travers les réseaux sociaux, internet et les médias, les informations et expertises mises à disposition des panels bénéficieront à l'ensemble de la société, permettront de multiplier les débats, de reproduire les mêmes panels au sein des établissements scolaires et universitaires, et de faire de l'avenir de l'Europe l'objet d'une mobilisation de toute la société.

Adopter une charte européenne des responsabilités humaines qui fonde le renouvellement du contrat social

L'Union européenne parle beaucoup de valeurs mais elle oscille entre un accent presque exclusif sur les droits humains individuels et une multiplicité de valeurs; la paix, la liberté, la démocratie, la solidarité, etc... La construction juridique fondée sur la Convention européenne des droits de l'homme est à maints égards remarquable, donnant naissance à un droit européen profondément novateur, reflet d'une gouvernance à multi-niveaux mais, comme l'indique son nom, elle repose exclusivement sur une conception, de plus en plus large, des droits humains. Est-ce suffisant? Non. Et la conception extensive des droits humains finit par devenir la manière pour certains pays ou certains groupes sociaux d'imposer leur conception de la vie.

L'Europe pourrait faire un pas de géant dans la construction d'une communauté en adoptant une Convention européenne des responsabilités

humaines, complément indispensable de la Convention européenne des droits humains car elles fondent à elles deux l'équilibre entre droits et responsabilités qui est le fondement du contrat social. Or, la comparaison des modèles sociaux des différents pays d'Europe, forts différents les uns des autres en apparence, a montré qu'ils avaient un point commun fondamental: être une société de contrat où différents acteurs de la société sont unis à l'ensemble par un contrat social fondé précisément sur cet équilibre entre droits respectifs et responsabilités mutuelles. La mise en œuvre conjointe des deux conventions serait confiée aux instances qui ont développé le droit européen à partir de la Convention européenne des droits humains. Ce serait pour l'Europe la manière la plus forte de contribuer, sur le modèle d'un droit à multi-niveaux caractéristique du droit européen, à un authentique droit mondial.

On dira que la responsabilité est au cœur de tout système juridique et que l'adoption d'une Convention européenne n'apporterait pas grand-chose de nouveau. Ce serait méconnaître le fait que la notion même de responsabilité connaît une métamorphose que doit refléter la Convention. Si l'on positionne la responsabilité sur six dimensions, subjective ou objective, limitée ou illimitée dans le temps et l'espace, personnelle ou collective, vis à vis du passé ou vis à vis de l'avenir, à l'égard des seuls humains ou à l'égard de la biosphère, soumise à une obligation de moyens ou une obligation de résultat, il est facile de voir que pour chacune de ces dimensions l'ancienne conception de la responsabilité est proche du premier terme alors que la responsabilité au vingt et unième siècle, du fait même des interdépendances mondiales et de l'impact de nos activités cumulées sur la biosphère, est proche du second. C'est ce que doit acter la Convention européenne des responsabilités humaines pour fonder le renouvellement du contrat social entre les acteurs.

Si elle y parvient, l'Europe retrouvera un leadership moral mondial pour porter l'idée d'une Déclaration universelle des responsabilités humaines qui soit le pendant de la Déclaration universelle des droits humains. Elle cessera d'être une donneuse de leçons sur les droits humains, que sa tendance aux deux poids, deux mesures et son passé colonialiste et impérialiste rendent peu audibles, pour devenir la première région du monde à assumer ses responsabilités à l'égard de la famille humaine.

Renouveler la pensée économique; réorienter le "nouveau Pacte vert"

On parle beaucoup de la nécessité pour l'Europe de conquérir son autonomie stratégique mais il est une autre autonomie, tout aussi décisive, c'est l'autonomie de la pensée. L'Europe, qui est à l'origine de la plupart des théories économiques et sociales, s'est mise à la remorque du monde anglo-saxon. Notre modèle économique, lui aussi hérité de la première modernité, est aujourd'hui dépassé. S'il est une valeur qui unit l'Europe, c'est celle du contrat social, des responsabilités réciproques, et non l'idéologie du libre marché ou celle d'une croissance indéfinie qui serait la garantie du bonheur et de la cohésion sociale. On n'obtiendra pas l'adhésion profonde des peuples européens à la construction de l'Union en leur parlant seulement de taux de croissance: la croissance européenne reste plus faible que celle de ses principaux rivaux stratégiques; elle ne profite pas à tous et s'accompagne d'une croissance des inégalités, laissant au bord du chemin de nombreux perdants de la globalisation économique qu'aujourd'hui attire l'extrême droite souverainiste; en se centrant sur le marché unique elle multiplie les normes vécues comme autant de contraintes; avec le modèle économique actuel, notre croissance entraîne mécaniquement la croissance de consommation d'énergie fossile, ce qui est insoutenable pour la planète.

C'est à juste titre que l'Union européenne, consciente de la responsabilité historique de l'Europe dans les émissions passées de gaz à effet de serre a fait du nouveau Pacte vert sa priorité. Reste à déterminer quelle peut être la pensée économique renouvelée de l'Europe qui remplacera l'intégrisme du marché, qui fut le résultat des circonstances, et voir comment cette nouvelle pensée économique peut orienter le nouveau Pacte vert qui aujourd'hui, en restant dépendant de la pensée économique classique, n'est pas en voie de réussir, n'en déplaie à la Présidente de la Commission. Même la Cour des comptes européennes le reconnaît.

Quelle nouvelle pensée économique adopter? La finitude des ressources d'une planète de plus en plus peuplée nous met dans une situation plus voisine de celle qui prévalait avant la révolution industrielle que de celle que nous avons connue au cours des deux derniers siècles. C'est donc vers les principes qui prévalaient avant 1750 qu'il faut se tourner, vers cette *oeconomie* que le botaniste Karl von Linné définissait parfaitement: la mobilisation de nos connaissances et de notre créativité pour assurer le bien-être de tous dans le respect des limites de notre environnement. Deux différences radicales nous séparent du dix-huitième siècle et de la conception qu'on se faisait alors de l'*oeconomie*: nous disposons de connaissances scientifiques et techniques immenses à déployer au service de notre bien-être; et ce qu'on appelle l' "oïkos", à la racine étymologique de l'*oeconomie*, était il y a trois siècles l'environnement proche alors qu'il s'agit aujourd'hui de la planète entière.

L'étymologie nous aide en outre à comprendre que l'économie n'est pas une science à part mais une branche de la gouvernance, relevant des mêmes principes généraux que les autres domaines de la vie en société et que face à un nouveau défi il importe de comprendre avant tout sa nature

profonde pour concevoir un régime de gouvernance approprié. Et c'est là la faiblesse congénitale du Pacte vert.

L'économie classique ne connaît que deux catégories de biens, les biens de marché et les biens publics alors que l'*oeconomie* nous conduit à en distinguer quatre: les biens qui se détruisent en se partageant (nous en avons un bel exemple avec la biodiversité qui crève notamment du morcellement de la propriété); ceux qui se divisent en se partageant mais sont en quantité finie; ceux qui se divisent en partageant et dont la quantité dépend de la créativité et du travail humain; ceux, enfin, qui se multiplient en se partageant, comme la connaissance ou l'expérience. Seule la troisième catégorie relève logiquement d'une gestion par le marché. Or les émissions de gaz à effet de serre, du fait de leur limitation nécessaire et, partant, l'énergie fossile, sont des biens de deuxième catégorie. Le régime de gouvernance approprié pour ce type de bien doit combiner efficacité et justice sociale. Or la plupart des tenants de l'orthodoxie de la vieille économie, qui murmurent à l'oreille des gouvernants, continuent à ignorer ces principes élémentaires, amenant le nouveau Pacte vert dans une impasse technique et politique.

Pourquoi le nouveau Pacte vert ne permettra-t-il pas à l'Union Européenne d'assumer ses responsabilités historiques à l'égard du climat? Pour deux raisons, l'une liée à la vision dépassée de la souveraineté et l'autre à la vision dépassée de l'économie.

Une vision dépassée de la souveraineté. L'Union européenne, reflétant en cela la nature des négociations internationales, réduit ses efforts à la réduction des gaz à effet de serre sur le territoire européen. Or sa véritable responsabilité concerne les émissions résultant du mode de vie de la société, où que ces émissions se produisent, ce qu'on appelle son empreinte écologique. Depuis plus de trente ans nous avons réduit nos émissions sur le sol européen

mais principalement en externalisant la production de nombreux biens et services fort émetteurs en gaz à effet de serre.

Une vision dépassée de l'économie. Les deux seuls moyens envisagés pour respecter nos engagements sont la taxation de l'énergie fossile ou des quotas d'émission des entreprises et la multiplication des normes et des obligations. Nous perdons alors sur les deux tableaux: celui de la concurrence internationale qu'on essaie d'équilibrer par une taxation aux frontières des biens primaires à forte intensité énergétique, moyennant quoi on s'expose à des mesures de rétorsion et on arrive à une situation ubuesque où l'acier chinois serait taxé mais pas les voitures construites en Turquie avec de l'acier chinois; celui de l'opinion publique qui résiste de plus en plus bruyamment à une écologie considérée comme punitive et frappe les pauvres bien plus que les riches. Cette manière de faire a en outre pour inconvénient de faire reposer le succès sur l'aboutissement de dix-sept paquets législatifs dont chacun se prête particulièrement bien à l'action des lobbies. Il est temps de réagir: d'abord en suscitant enfin un vrai débat démocratique européen sur la manière d'assumer nos responsabilités, à l'égard du climat; ensuite en examinant des solutions conformes à la nature particulière des émissions de gaz à effet de serre.

Un vrai débat démocratique européen. Différentes conventions citoyennes ont déjà été organisées à l'échelle nationale. Toutes présentent les mêmes travers: elles sont centrées sur les émissions sur le sol national et invitent les citoyens à réfléchir non à un dispositif global mais à des mesures sectorielles, dans les champs de l'habitat, de la mobilité, de l'alimentation, ce qui les a inévitablement amenés à multiplier les propositions d'obligation ou d'interdiction, ce qui ne peut que renforcer les préventions

d'une fraction croissante de la population à l'égard de la lutte contre le réchauffement climatique jugée liberticide et discriminante à l'encontre des plus pauvres. Il faut s'y prendre différemment, organiser, dans l'esprit et avec les méthodes définies à propos de la démocratie permanente, des États généraux du climat à deux niveaux en leur donnant mandat de dire quel est le dispositif d'ensemble susceptible de satisfaire aux cinq critères issus des Assises du climat organisées en France en 2021: 1. la prise en compte de l'empreinte écologique totale de la société européenne où que les émissions se produisent; 2. une obligation de réduction annuelle de cette empreinte écologique d'un pourcentage tel qu'on arrive en 2050 à une empreinte de deux tonnes d'équivalent CO₂ par personne; 3. un impératif absolu de justice sociale, que ne respecte pas la taxation, en considérant que tous ont droit aux mêmes émissions; 4. une mobilisation de tous les acteurs qui ne peut passer que par les exigences des consommateurs/contribuables; 5. le respect du principe de moindre contrainte selon lequel un pouvoir public pour être légitime doit montrer que la poursuite du bien public se fait en limitant au maximum la liberté des citoyens. Le Pacte vert tel qu'il est conçu aujourd'hui...ne satisfait à aucun de ces cinq critères.

En parallèle de l'organisation de ces États généraux européens la nouvelle Commission devrait avoir mandat d'étudier en détail le dispositif qui, à l'issue des Assises du climat en France, s'est avéré le seul à satisfaire à ces cinq critères: la distribution annuelle de quotas d'émission égaux pour tous au sein de chaque État membre avec la possibilité d'acheter ou vendre une part de ces quotas mais à l'intérieur de chaque État membre. Ce dispositif implique une traçabilité des émissions tout au long des filières de production mais cette traçabilité s'impose de toutes façons pour que la concurrence déloyale de certains pays ne conduise pas à une délocalisation des activités de production: on a vu, à l'occasion de la

pandémie de COVID ou à propos des énergies renouvelables, où nous menait cette dépendance.

Contribuer au dialogue entre les sociétés et au renforcement de la gouvernance mondiale

La "famille humaine", à laquelle fait référence la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, est passée en soixante-dix ans d'un statut philosophique à un statut politique: de l'idée d'égale dignité de tous les membres de cette famille à des interdépendances mondiales irréversibles, dont le réchauffement climatique est l'expression la plus immédiatement tangible qui font cette fois de la famille humaine une communauté de destin, appelant un renforcement radical de la gouvernance mondiale. Mais ce renforcement est plus problématique que jamais comme l'illustrent les clivages révélés par l'agression russe de l'Ukraine ou, dans le cas du conflit Israélo-palestinien à Gaza, la concurrence des mémoires, celle de la Shoah au Nord, celle de la colonisation au Sud.

L'Union européenne est-elle alors condamnée à assister impuissante à l'autodestruction d'une humanité incapable d'inventer la gouvernance lui permettant de maintenir l'espèce humaine dans son domaine de viabilité? Non, mais à condition de ne pas prétendre donner des leçons au monde entier et de ne pas vouloir lui imposer ses valeurs. En se bornant à mettre l'expérience historique de sa construction au service de l'humanité pour inventer, cette fois à l'échelle du monde, une autre gouvernance, une autre économie, une autre manière de conduire la transition vers des sociétés durables, un autre équilibre entre droits et responsabilités, une autre démocratie, une autre vision des territoires. Tout ce qui a été dit dans les pages précédentes s'applique mutatis mutandis au monde. Nous insisterons ici plus particulièrement sur deux volets liés entre eux: le développement d'autres relations entre sociétés; la mise en place d'une Constitution mondiale sans État.

Le développement d'autres relations entre sociétés.

A l'instar du processus instituant citoyen pour l'Europe, nous devons inventer des modes de dialogue entre les sociétés qui puissent faire émerger, au-delà de toutes nos divergences et des ressentiments hérités de l'histoire, la conscience d'une communauté de destin de la famille humaine. Au lendemain immédiat de la seconde Guerre Mondiale Jean Monnet disait aux représentants de pays qui venaient de s'affronter dans un conflit fratricide: "mettons nous du même côté de la table et posons en face de nous nos défis communs. Car certes il faudra s'expliquer sur les responsabilités et les crimes du passé mais aujourd'hui nous sommes là pour construire l'avenir et relever les défis." C'est la seule attitude possible pour aller au-delà des ressentiments nés de l'histoire.

Les intérêts et valeurs des membres d'une société sont loin d'être homogènes. Il faut donc concevoir des processus de dialogue qui permettent que s'expriment la diversité des sociétés et la diversité des défis à relever. C'est possible. Nous en avons deux exemples:

[L'Alliance pour un monde responsable et solidaire](#): à l'issue d'un long processus de dialogue international valorisant la triple diversité des régions du monde, des milieux socio-professionnels et des thèmes d'intérêt commun, elle a organisé à Lille en 2001 une Assemblée mondiale de Citoyens, réunissant des participants de toutes les régions du monde et de tous les milieux. L'Assemblée a révélé que, malgré la formidable diversité de la société mondiale, il était possible de dégager un Agenda du 21^e siècle, les défis qu'il était absolument nécessaire de relever ensemble: une révolution de la gouvernance, un nouveau modèle économique, des valeurs universelles pour fonder un droit mondial, l'émergence de conscience d'une communauté de destin;

Le [Forum China Europa](#), inspiré de l'Alliance a, de 2005 à 2010, organisé un dialogue multiforme entre citoyens européens et chinois. Les Européens étaient au départ très sceptiques sur la possibilité qu'avaient les participants chinois au Forum d'exprimer une opinion personnelle. Ils ont vite découvert qu'en petit groupe la parole se libérait et, plus important encore, que les divergences d'opinion des Européens entre eux ou des Chinois entre eux pouvaient être plus forts que les divergences entre les Européens et Chinois et que, sur bien des sujets, pouvaient se dégager des perspectives communes.

Il est temps pour l'Union européenne, et elle le fera de façon d'autant plus convaincante qu'elle aura organisé un processus instituant citoyen pour son propre compte, de soutenir de tels dialogues citoyens entre sociétés du monde, en commençant par une série de dialogues bilatéraux avec les sociétés d'autres régions du monde, sur une base strictement égalitaire.

La promotion d'une véritable gouvernance mondiale

Ce que nous appelons aujourd'hui "gouvernance mondiale" est en réalité une "gouvernance interétatique" et "droit mondial" un droit lui-même inter-étatique régissant les relations entre les États mais pas l'ensemble des acteurs, publics ou privés, dont le champ d'action ou l'impact dépasse les frontières nationales. Il n'y aura pas à vues humaines d'État mondial et si nous pensons que seul un État fédéral mondial est de nature à sauver la planète, il vaut mieux préparer nos mouchoirs. Mais cela ne nous empêche pas de passer du modèle strictement inter-étatique actuel à une gouvernance bien plus efficace, de porter l'idée d'une gouvernance mondiale pour laquelle l'Union européenne peut constituer une précieuse source d'inspiration,

avec une Commission ramassée porteuse de l'intérêt commun et disposant d'un monopole

de proposition, distincte du Conseil mondial réunissant lui les chefs d'État.

L'une des premières étapes serait d'élaborer une Constitution mondiale. Comme on l'a vu à propos de l'Union européenne, les Constitutions ont été dans le passé étroitement associées à l'idée d'État. Mais c'est le modèle de l'État et, plus généralement le modèle des organisations de type mécanique qui se trouvent dépassé. Une constitution mondiale, élaborée dans le cadre d'un processus instituant citoyen, serait de nature très différente: la formulation des objectifs communs, qui dépassent maintenant de loin ceux qu'énonçait en 1945 la Charte des Nations Unies; des valeurs communes, dont on a pu montrer que seule la responsabilité était une valeur universelle et pouvait fonder un véritable droit mondial s'appliquant à tous les types d'acteurs; un mode de résolution des problèmes faisant une large place à la jurisprudence des réussites. Une Constitution de ce type serait la meilleure manière que s'incarne la Communauté mondiale de destin dont dépend notre survie commune.

Georges Berthoin, collaborateur de Jean Monnet, dès le début des années cinquante ne disait pas autre chose que ce qu'il a déclaré dans un entretien en 2010: "A l'époque nous étions considérés comme des idéalistes un peu irresponsables mais en fait nous étions réalistes avant les réalistes du moment et, ajoutait-il, ce que nous avons réalisé en Europe sera un jour utilisable sur le plan de la gouvernance mondiale". Est-il plus fou d'imaginer la Chine, l'Europe, l'Inde et les États-Unis se mettre d'accord au nom de la survie de l'humanité sur une constitution mondiale que d'imaginer en 1950 l'Allemagne et la France, cinq ans après la fin d'une guerre fratricide, devenir la colonne vertébrale d'une Europe unie au nom de la paix? Jamais les "réalistes" d'aujourd'hui n'ont été autant

irréalistes en imaginant qu'un simple équilibre entre puissances nous sauvera de la catastrophe. fratricide, devenir la colonne vertébrale d'une Europe unie au nom de la

paix? Jamais les "réalistes" d'aujourd'hui n'ont été autant irréalistes en imaginant qu'un simple équilibre entre puissances nous sauvera de la catastrophe.

All the opinions expressed in this publication are the sole view of the author, and do not represent the position of the Trans European Policy Studies Association (TEPSA) or of its Members.

Editing and formatting: Anaïs Heurton and Allegra Wirmer (TEPSA).

Ancien élève de l'École Polytechnique à Paris et de l'École nationale des ponts et chaussées. 1968-1987 haut fonctionnaire au Ministère de l'Équipement avec différents postes territoriaux, nationaux et de coopération internationale; praticien de la gouvernance; 1988-2014 président et directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, fondation de droit suisse à vocation internationale; confrontation prolongée aux défis communs du monde; 2015-maintenant, président de Citego, cités territoires gouvernance, association dédiée à la création d'un commun de la connaissance sur le rôle des territoires et la transition. Derniers livres parus: «Petit traité d'oeconomie» (2018) ; «Métamorphoses de la responsabilité et contrat social» (2020), «Osons les territoires!» (2022), «Petit traité de gouvernance» (2023), «Repenser l'éducation par et pour les territoires» (2023)

