



## L'UNION EUROPÉENNE : ENTRE « DÉFICIT DÉMOCRATIQUE » ET « NOUVELLE GOUVERNANCE »

**Laurent PECH**

Docteur en droit

Stagiaire post-doctoral, Chaire MCD

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche

à l'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence (France)

*Ce texte constitue les notes de la Conférence publique prononcée par l'auteur à l'UQAM, le 17 octobre 2002*

---

1. – Ce sont les institutions multilatérales, en charge notamment de la régulation économique, commerciale et financière au niveau mondial, qui font aujourd'hui souvent l'objet d'un diagnostic critique de « déficit démocratique ». A notre connaissance, l'expression de « déficit démocratique » est le fait du juge Pescatore, juge à la C.J.C.E. Cette expression visait alors expressément la seule Union européenne (UE). C'est dans ce cadre spécifique que je vous propose d'examiner la valeur de ce diagnostic, avant de s'interroger sur la montée en puissance du thème d'une « nouvelle gouvernance européenne » et de ses possibles effets quant à une redéfinition de la démocratie dans un cadre supranational.

2. – Revenons tout d'abord quelques instants sur les objectifs poursuivis par les tenants de l'UE. Dans le contexte de l'après-guerre, il s'agissait avant tout d'assurer la paix entre les nations européennes en créant une interdépendance économique entre celles-ci, certains espérant poser par là les jalons d'une future fédération européenne. Aujourd'hui, l'UE est plutôt présentée par ses partisans comme la seule forme d'organisation pouvant permettre aux États de préserver leurs fonctions régulatrices dans le contexte de la mondialisation, par la voie de transferts de compétences dans un nouvel ensemble supranational à l'échelon régional. Mais, comme le dit Habermas, dans ce passage du « niveau national au niveau supranational, de tels changements de compétence font brutalement apparaître des déficits de légitimité » (*Après l'État-nation - Une nouvelle constellation politique*, Fayard, 2000, p. 62) car les nouvelles formes de coopération internationale ne disposent pas d'une légitimation qui satisfasse aux exigences des procédures institutionnalisées au niveau de l'État national.

3. – Autrement dit, s'il est aisé de comprendre ce qui poussent les États européens à s'organiser au sein de l'UE, il s'est avéré difficile de résoudre le défi du fonctionnement démocratique d'institutions, dans un cadre politique qui ne soit plus

celui de l'État et de la nation, cadre qui a pourtant vu naître et croître la démocratie en Europe. Cette difficulté de dépasser l'État-nation pour penser la démocratie à l'échelle européenne se démontre dans le diagnostic même du « déficit démocratique ». En effet, la notion de déficit démocratique est classiquement assimilée aux insuffisants pouvoirs du Parlement européen dans le processus de décision communautaire. Selon cette vision, la faible dévolution des pouvoirs au Parlement européen est une anomalie dans la mesure où, d'une part, c'est la seule institution communautaire choisie par suffrage universel direct et, d'autre part, que ce sont les Parlements nationaux qui se sont trouvés dessaisis de nombreuses compétences législatives. L'expression de « double déficit démocratique » est d'ailleurs souvent utilisée dans la mesure où il s'avère très difficile pour les Parlements nationaux, tout comme pour le Parlement européen, d'opérer un contrôle effectif sur les gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil des ministres.

4. – S'il est exact de constater le rôle prédominant joué par l'institution qui représente les exécutifs des États (le Conseil des ministres de l'Union) et l'absence de mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs tout comme l'absence de toute procédure permettant une mise en cause de sa responsabilité politique, il faut simplement signaler ici que cette vision du « déficit démocratique » transpose comme idéal au niveau de l'Union, le modèle de la démocratie parlementaire qui a trouvé application, certes selon des formes variées, dans la totalité des États membres. Une autre vision est toutefois possible.

5. – Refusant de considérer l'UE comme une forme politique primitive, en voie de transition, certains analystes l'envisagent plutôt comme une sorte de « structure régulatrice » de type supranational. Dans cet optique, l'Union s'envisage plutôt comme une sorte d'association d'État à caractère spécialisé devant poursuivre la résolution d'un certain nombre de problèmes « techniques », en raison d'une efficacité administrative supposée plus grande de l'échelon européen. Dès lors, la question du « déficit démocratique » ne se pose plus avec la même intensité dans la mesure où l'Union n'a pas à s'assurer d'une légitimité semblable à celle exigée des instances gouvernementales dans le cadre d'un État.

6. – Toutefois, ne serait-ce qu'au regard du débat actuel sur l'idée d'une Constitution pour l'Europe, il nous paraît plus adéquat d'analyser l'UE sous l'angle du modèle de la démocratie parlementaire. Dès lors, le « déficit démocratique » paraît se marquer à deux niveaux : D'une part, il y a un processus de transfert de l'exercice du pouvoir des Parlements en faveur du pouvoir exécutif qui tend à se comporter en législateur. D'autre part, à ce transfert vers l'exécutif s'ajoute une montée en puissance de la bureaucratie.

7. – Cette double tendance paraît constituer un cadre d'analyse adéquat pour mesurer le « déficit démocratique » de l'Union. En effet, l'intégration européenne s'est caractérisée par un transfert de l'exercice du pouvoir des Parlements nationaux en faveur de gouvernements devenus des législateurs au niveau supranational. Or, ce

transfert s'est inséré dans le cadre d'une architecture institutionnelle inédite où le système de prise de décision consensuel et interdépendant rend difficile d'attribuer à un organe unique, la responsabilité des décisions prises, affaiblissant ainsi considérablement la responsabilité démocratique. En outre, l'analyse du processus de décision permet de relever l'existence d'un réseau administratif européen dont l'influence est particulièrement importante dans le processus de décision, ce qui ne manque pas de susciter des interrogations supplémentaires quant au fonctionnement démocratique de l'Union.

8. – Il ne m'est pas permis ici de revenir en détails sur l'architecture institutionnelle de l'UE. Disons simplement que l'absence de mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs et des mécanismes propres à un régime parlementaire au sein de l'architecture institutionnelle européenne s'explique avant tout par la stratégie d'intégration adoptée par les «Pères fondateurs» de l'Europe. Il est ainsi toujours utile de rappeler que l'invention du modèle communautaire apparaît comme le fruit d'une stratégie de contournement, l'adoption directe d'un modèle fédéral d'intégration pour l'Europe suscitant trop d'oppositions à l'origine. Prenant acte des nombreuses résistances, les partisans de la construction européenne n'ont pas envisagé de construire la Communauté économique européenne sur un modèle étatique.

8. – Fondée sur le principe de représentation des intérêts nationaux et supranationaux, l'architecture institutionnelle de l'Union ne ressemble donc pas à celle d'un régime parlementaire dans un État de type fédéral, et exclut une séparation nette des pouvoirs entre un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif. De manière générale, « pendant près d'un demi-siècle, le chemin emprunté par l'intégration européenne n'a pas suivi un modèle cartésien pré-établi. C'est pour des raisons politiques et de manière pragmatique que le système de gouvernement complexe de l'UE et ses procédures de décisions nombreuses et compliquées ont été établies et perfectionnées par les États membres dans les traités successifs. Il est donc difficile de les décrire en termes de « système constitutionnel » cohérent » (J.-C. Piris, « L'Union européenne a-t-elle une constitution ? Lui en faut-il une ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, pp. 631-632).

9. – Pour revenir au diagnostic de déficit démocratique, celui-ci se fonde sur le fonctionnement de la méthode communautaire. En bref, on peut dire que l'Union organise un système de prise de décision consensuel et interdépendant où il est difficile d'assigner à un organe unique, la responsabilité des décisions prises, ce qui ne va pas sans affaiblir assez considérablement la responsabilité démocratique. L'originalité institutionnelle de l'Union qui lui fait s'éloigner du schéma classique de séparation des pouvoirs, la fait également échapper à la logique parlementaire. Ainsi, il n'existe pas de mécanismes permettant la mise en jeu d'un exécutif par un organe législatif. D'ailleurs, cette distinction entre exécutif et législatif est malaisée au niveau de l'Union car l'exécutif y est fragmenté entre des organes distincts qui ne se situent pas, en outre, dans des relations de subordination.

**10.** – Disons simplement que si la Commission européenne, qui symbolise la logique supranationale dispose d'un quasi-monopole en matière de propositions « législatives », elle ne peut les soumettre directement au vote du Parlement. Dans le triangle institutionnel, l'exercice de la compétence législative est réservé au Conseil de l'Union (rôle de co-législateur du Parlement européen selon les domaines) bien qu'il soit uniquement composé de représentants (ministres) des exécutifs des États membres. C'est ce « Conseil des ministres » qui est le véritable organe de décision de l'Union. Défenseur des intérêts des États, le Conseil démontre sa prééminence en n'étant pas soumis au contrôle politique du Parlement européen qui n'est pas un véritable parlement. Il ne dispose pas de l'initiative des « lois », du pouvoir de voter, en dernier lieu, celles-ci, pas plus que du pouvoir de renverser le Conseil de l'Union. Les traités successifs ont toutefois nettement amélioré ses prérogatives dans le processus de décision (participation à la nomination de la Commission ; procédure de codécision).

**11.** – L'espoir des « pères fondateurs » était de voir la Commission s'ériger progressivement en exécutif fédéral, responsable devant l'assemblée européenne. Cet espoir ayant marqué les esprits, il est possible d'affirmer que c'est ce tropisme parlementaire qui explique à la fois les constats inéluctables de déficit démocratique et la volonté de réformer l'Union en y appliquant les mécanismes typiques des régimes parlementaires nationaux. Tant que l'Union organisera la suprématie de la logique interétatique sur la logique démocratique, la logique de coopération sur celle d'intégration, ce constat d'un « déficit démocratique » ne saurait donc être que récurrent, même si, à cet égard, il peut apparaître relativement mal fondé car le Conseil des ministres peut également prétendre incarner la légitimité démocratique des structures communautaires en tant qu'organe regroupant les représentants des gouvernements élus par leurs peuples respectifs. Plus fondamentalement, selon nous, c'est le transfert de l'exercice du pouvoir des parlements en faveur des bureaucraties qui est le plus problématique.

**12.** – Soulignons ainsi rapidement que le caractère « technocratique » de la méthode communautaire tient moins au processus de décision lui-même, qu'à la préparation et à l'exécution des normes communautaires. Celles-ci sont trop souvent laissées à la discrétion des administrations nationales. Ces dernières paraissent, en effet, avoir à court-circuiter l'intervention des parlements nationaux. Cette mainmise des administrations nationales a été favorisée, en partie, par les États membres pour limiter la puissance de la Commission. Toutefois, en pratique, cette stratégie paraît s'être quelque peu retournée contre ses auteurs puisque les administrations nationales ont trouvé une certaine connivence avec la bureaucratie communautaire, qui leur procure « une source d'indépendance à l'égard de leurs gouvernements respectifs ». Phénomène marquant, les acteurs privés et avant tout économiques n'ont pas été défavorables à un tel processus dans la mesure où ils y trouvent « un avantage en s'affranchissant des réglementations nationales », ou en y voient une manière d'obtenir des institutions européennes ce qu'ils n'ont pu obtenir de la part des pouvoirs publics dans leur pays d'origine. L'existence d'un réseau administratif européen, alliant administrations nationales et administration communautaire, n'est

donc pas sans conséquences du point de vue démocratique puisque ce réseau échappe, en très grande partie, à la fois au contrôle effectif des Parlements nationaux et du Parlement européen, et qu'il renforce, en outre, le poids des acteurs privés dans la prise de décision.

**13.** – En conséquence, si un « déficit démocratique » persiste aujourd'hui, il apparaît moins dans la phase politique du processus de décision, de plus en plus soumise au contrôle du Parlement européen, que dans la phase administrative de préparation et d'exécution des décisions. Si la responsabilité en incombe avant tout aux Etats membres, il importe, plus fondamentalement, de souligner que le stade législatif n'étant plus décisif et l'utilité opératoire des distinctions classiques entre élaboration de la loi et exécution, ou entre expertise scientifique et prise de décision politique, remise en cause, la responsabilité électorale se trouve de fait exclue ou très affaiblie par la nature même du système politique européen. En conséquence, de nouvelles réformes ont été proposées. De manière générale, la résolution du déficit démocratique ne passe plus dès lors par une « parlementarisation » accrue du système politique de l'Union, mais par la recherche d'une nouvelle « gouvernance européenne ». On ajoutera, de manière plus prosaïque, que l'accent mis sur la gouvernance, présente l'avantage de préserver les équilibres institutionnels et politiques actuels de l'Union.

**14.** –. Avant d'aborder le contenu du Livre blanc sur la « gouvernance européenne » publié par la Commission le 25 juillet 2001, il paraît utile de s'interroger rapidement sur cette notion de « gouvernance ». Encore peu utilisée par les chercheurs français, la résurgence du mot gouvernance trouve son origine dans la doctrine libérale anglo-saxonne. Dans les années soixante-dix, ce concept visait à justifier la démocratisation du fonctionnement des entreprises (*corporate governance*), avant d'être plus largement exploité par les experts des institutions internationales comme la Banque mondiale ou le FMI.

**15.** – Dans le cadre des démocraties occidentales, le concept de gouvernance paraît aujourd'hui refléter la volonté de définir ou de justifier un art de gouverner où l'État (*government*) perd de sa primauté, voir de sa pertinence. L'objectif des tenants de la « bonne gouvernance » – institutions internationales, firmes multinationales, « société civile » – semble consister, en effet, à reformuler la question de la régulation et de la démocratie pour tous les acteurs engagés dans l'élaboration des politiques publiques. Il s'agit notamment d'élaborer de nouvelles techniques de gouvernement et de remplacer l'action unilatérale de l'État par un mode plus consensuel et pluraliste de formulation des normes, voir par des modes de régulation autonomes par rapport à l'État.

**16.** – Si le terme de gouvernance ne manque donc pas d'ambiguïté, examinons maintenant le Livre blanc sur la « gouvernance européenne ». Celui-ci vise notamment à améliorer l'efficacité et la visibilité des institutions européennes en réformant la manière dont l'Union utilise les pouvoirs qui lui sont conférés. La réforme souhaitée passe essentiellement par une ouverture du « processus

d'élaboration des politiques afin qu'il se caractérise par une participation et une responsabilisation accrues ». La Commission européenne fait le pari qu'« une meilleure utilisation des pouvoirs devrait rapprocher l'UE de ses citoyens et renforcer l'efficacité des politiques ».

**17.** – Aspect remarquable, la Commission offre une définition de cette gouvernance, expression que le Livre blanc utilise toutefois encore entre guillemets : « La notion de « gouvernance » désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité, de la responsabilité et de la cohérence ».

**18.** – Ce document marque une étape importante dans le changement de registre de la légitimation démocratique européenne. Il ne s'agit plus seulement, en effet, de promouvoir une légitimation par les concepts empruntés au registre de l'État-nation européen comme on le faisait depuis Maastricht, en insistant sur le rôle du Parlement européen et de la citoyenneté dans la démocratisation de l'Union. Désormais, la Commission assume ouvertement la spécificité institutionnelle de l'UE et propose d'encourager des solutions de contrôle démocratique encore inédites au niveau national, mais que la pratique européenne aurait déjà développées. Sont ainsi exposés les principes d'une « bonne gouvernance » destinée à encourager le contrôle des citoyens européens sur leurs institutions : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence (L'application de ces cinq principes doit venir renforcer les principes de proportionnalité et subsidiarité afin d'assurer que de la conception des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, le choix du niveau d'intervention et des instruments soit proportionné aux objectifs visés). En encourageant un meilleur contrôle des citoyens sur les décisions communautaires par une « procéduralisation du droit communautaire », la Commission espère adapter l'idéal démocratique à des institutions originales et légitimer celles-ci en retour.

**19.** – On n'examinera aujourd'hui, faute de temps, que les réformes proposées au titre des principes d'ouverture et de participation. Posant le postulat discutable que « la démocratie dépend de la capacité des citoyens de prendre part au débat public », le Livre blanc indique qu'il importe de renforcer la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union, dans le cadre d'un mode de fonctionnement plus transparent. Pour ce faire, la Commission veut développer la société de l'information et renforcer ses liens avec les acteurs infra-étatiques (« régions ») et non-étatiques (« société civile »).

**20.** – Pour mettre en place une « culture renforcée de consultation et de dialogue », la Commission propose concrètement : un dialogue plus systématique à un stade précoce de l'élaboration des politiques, avec les représentants des collectivités régionales et locales ; l'introduction de plus de flexibilité dans les modes d'application de la législation communautaire de manière à prendre en compte les spécificités régionales et locales ; d'établir et de publier des normes minimales de consultation par le biais d'un code de conduite ; de mettre en place des partenariats

allant au-delà des normes minimales dans certains domaines en contrepartie d'une application par la société civile des principes de bonne gouvernance.

**21.** – Ce dernier aspect est le plus original et, si l'on ose dire, c'est ici en quelque sorte la réponse du berger à la bergère. Elle n'en est pas moins bienvenue car il n'est pas illégitime pour les pouvoirs publics de s'assurer, avant tout partenariat, que les représentants auto-proclamés de la société fonctionnent de manière responsable et démocratique. Oubli regrettable du Livre blanc, il n'est fait aucune mention des possibilités de réaliser une participation effective des citoyens ordinaires. A défaut, la participation au processus de décision restera probablement le monopole des groupes déjà organisés et non des citoyens ordinaires.

**22.** – De manière plus générale, en dépit d'une analyse portant, en dernier lieu, sur le rôle des institutions et le nécessaire « recentrage » de celles-ci, les recommandations de la Commission ne remettent pas en cause les grands équilibres de l'architecture institutionnelle. En conséquence, le débat sur la gouvernance ne peut ainsi que satisfaire officiellement ou du moins, ne pas susciter d'oppositions majeures de la part des principaux acteurs du système politique de l'Union : la Commission peut continuer à maîtriser l'agenda législatif, les États membres ne voient pas leur prééminence contestée et les acteurs privés organisés à l'échelle de l'Union voient éventuellement leur influence renforcée.

**23.** – Cette satisfaction générale pousse toutefois à s'interroger. Doit-on, en effet, déduire de l'appel à une « gouvernance plus démocratique » (COM(2001) 428 final, p. 12), une tentative implicite de substituer une nouvelle forme de démocratie, la « démocratie participative », à la démocratie représentative sans que les citoyens soient consciemment mis en position de choisir. Au-delà de réformes qui peuvent être jugées tout à fait appréciables, la rhétorique de la gouvernance pourrait n'être qu'un moyen de servir le *status quo* institutionnel, en s'assurant du soutien des acteurs privés les plus influents, tout en permettant de convaincre les citoyens que le « déficit démocratique » n'est plus.

**24.** – Celui-ci est, en effet, tout autrement interprété dans le cadre de la « gouvernance européenne », dont l'hypothèse de départ paraît être le caractère inadéquat ou épuisé des structures de représentation dans le contexte de la mondialisation. La redéfinition de la démocratie, au nom des transformations subies par les démocraties nationales, par l'appel à la philosophie de la participation plutôt qu'aux formes traditionnelles de légitimation dans le cadre d'un régime parlementaire, ne laisse pas toutefois sans une certaine perplexité. Est-il possible, en effet, de parler encore de démocratie quand on substitue au règne du *demos*, celui de l'individu « participatif ».

**25.** – L'appel de la Commission à la formulation d'une nouvelle gouvernance européenne paraît prendre acte des imperfections du modèle de la démocratie représentative en matière de représentation des intérêts et de contrôle de l'administration. Le Livre blanc peut ainsi être replacé dans le cadre de la tension

permanente entre les tenants d'un modèle parlementaire pour l'Union ou ceux qui préfèrent voir dans l'Union un modèle régulateur. Il marque, au moins provisoirement, les limites de l'influence du tropisme parlementaire, en prenant acte des transformations partielles de la démocratie et de la représentation politique dans un contexte de mondialisation.

**26.** – Sous cette justification, la Commission propose de refonder la légitimité européenne sur des instruments plus techniques, sous le couvert des principes d'ouverture, de participation, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence. Autrement dit, la gouvernance porte sur l'amélioration des procédures et se légitime par un processus de participation le plus ouvert possible, ce qui devrait conduire, en outre, à une plus grande efficacité en raison notamment de la circulation de l'information permise et l'intérêt supposé des acteurs non étatiques de respecter des règles qu'ils ont contribué à mettre en place. A cet égard, le Livre blanc paraît partager et vouloir remédier au constat selon lequel le fonctionnement institutionnel de l'Union souffre de deux vices structurels : il n'est pas conçu pour explorer les avis des sociétés ; il évalue peu ou très mal les impacts de ses choix. Grâce à la société civile organisée, participant en amont à la délibération, en aval à l'évaluation et à la rétroaction, on pourrait, en empruntant les voies de procéduralisation précitées, traiter ces deux défauts.

**27.** – Dans cette perspective, l'intervention unitaire du *demos* par la voie du suffrage universel n'est pas essentielle. La légitimité « démocratique » du système communautaire devrait être ainsi plutôt générée par la participation de chacun dans le processus de décision, ce qui est souvent présenté positivement comme aidant à la création d'une sphère ou d'un espace public de délibération doté de toutes les vertus. Plus concrètement, dans cette optique, les institutions européennes comme la Commission ou le Conseil de l'Union pourraient revendiquer leur légitimité, dans le cadre d'une « démocratie participative », en raison de la transparence affichée dans la prise de décision, la publicité attachée aux décisions de manière à ce qu'elles soient obligées de les motiver de sorte que le « public » ou la « société civile » puisse débattre de leurs opinions.

**28.** – Cette « démocratie participative » fonctionne donc sur un autre plan que la légitimation démocratique traditionnelle où l'élection est le mode de contrôle essentiel des gouvernés à l'égard des gouvernants et où le gouvernement est responsable devant les élus du peuple. Dans cette nouvelle forme de « démocratie », la légitimité de la règle se ramène essentiellement, en effet, à la présence de conditions procédurales permettant de garantir un processus discursif et argumentatif tout autant qu'une participation pluraliste des acteurs intéressés par l'application de la règle.

**29.** – Cette volonté de refonder la démocratie sur la base d'une participation continue et d'un contrôle plus diffus du « citoyen », en vue de dépasser ses formes classiques associées à la démocratie représentative, peut être jugée de prime abord positive. Il apparaît important, en effet, de rééquilibrer l'influence des acteurs non

élus dans le système politique de l'Union, en assurant la participation de chacun de manière plus continue et directe, tout en facilitant la potentialité d'un contrôle renforcé de ce dernier à divers stades de la phase administrative de décision, que ce soit avant ou après la phase législative. Toutefois, si l'accent mis sur la procédure, en favorisant une intervention des personnes physiques et morales, peut aider à la légitimation des institutions européennes et limiter la portée du « déficit démocratique » si souvent dénoncé, encore convient-il que la gouvernance ne soit pas considérée comme une forme alternative, plutôt que complémentaire, de légitimation.

**30.** – La conception sous-jacente au Livre blanc, c'est que la légitimité dépend : a) de l'écoute de plus d'acteurs ; b) d'une meilleure écoute de ceux-ci ; c) d'une modernisation et d'une clarification des responsabilités exécutives par une délégation et une décentralisation à la fois des tâches de décision et d'exécution. Cette ouverture à d'autres acteurs, c'est-à-dire essentiellement à des acteurs privés organisés collectivement, firmes ou ONG, est généralement saluée, car le leitmotiv actuel est d'accroître la participation de la fameuse « société civile ». Certes, plutôt que de se contenter d'une légitimation par les *outputs*, c'est-à-dire par les résultats, l'accroissement des *inputs* peut être jugé essentiel et positif. Toutefois, encore est-il possible de penser que ces *inputs* ne doivent pas forcément être le fait réservé d'acteurs privés puissants, dont l'influence peut susciter le triomphe d'intérêts particuliers au détriment de l'intérêt public, abus de pouvoir ou encore corruption. Or, à cet égard, le Livre blanc n'est pas dépourvu d'ambiguïtés. Il paraît suggérer une « privatisation » de la prise de décision sans indiquer comment remédier à la question de la représentation des intérêts publics, organiser la participation d'acteurs aux ressources insuffisantes ou celle des personnes marginalisées.

**31.** – Certes, il est possible de convenir que « l'implication des acteurs de la société dans l'exercice d'une démocratie participative », peut améliorer l'efficacité des processus décisionnels ou assurer la construction d'une éthique démocratique. Mais s'il s'agit de revendiquer plus que la simple consultation de la société civile, il incombe aux avocats de la « démocratie participative » de démontrer que celle-ci organise bien « le gouvernement du peuple, par le peuple », autrement qu'en affirmant que la « société civile » représente plus effectivement le peuple souverain que les autorités élues, ou qu'il existe un mécanisme de cause à effet entre dialogue et légitimité démocratique. A cet égard, notons qu'il est souvent possible de relever l'utilisation synonyme de « démocratie participative » et de « gouvernance participative », ou encore de démocratie et de gouvernance. Faut-il en conclure que la démocratie n'est plus qu'un art ou une manière de gouverner ? Dans ce cadre, en effet, la question de savoir au nom de qui doit s'exercer le pouvoir, perd de son importance. Le souverain n'est plus, seul compte la participation et la publicité dans un espace délibératif. Peut-on toutefois encore parler de démocratie lorsque la *procédure* prend le pas sur l'intervention du *demos* ?

**32.** – En conclusion, nous dirons qu'il est aisé de reconnaître que la mondialisation pousse au polycentrisme (*multi-level and multi-polar governance*), à une complexification et une fragmentation du processus de décision. Cela peut

conduire effectivement à juger qu'il existe une différence sérieuse entre la théorie normative de la démocratie et les aspects contemporains des pratiques de gouvernement, où le Parlement apparaît de plus en plus marginalisé. Cependant, ce constat ne doit pas inévitablement conduire à exclure l'importance ou l'intérêt de renforcer les modes de représentation et de contrôle assurés dans le cadre d'une démocratie représentative. En effet, il est permis de ne pas croire qu'une telle évolution, parce qu'elle se déroule ou paraît inévitable, se révèle une bonne chose et qu'il devient forcément bénéfique de se détourner des formes traditionnelles de légitimation démocratique au niveau supranational, comme paraît le suggérer l'utilisation du concept de gouvernance. A cet égard, les argumentations relevant que le schéma parlementaire de la représentation et de la responsabilité, issu de l'État-nation, est inapplicable ou dépassé, peuvent laisser perplexes. En effet, dans le cadre de l'Union, l'alternative à la démocratie représentative fonctionnant sur le mode du régime parlementaire, c'est la soumission des institutions européennes à un mode de légitimation fondé sur les notions de participation et de publicité dans le cadre d'une « démocratie postnationale », aux contours incertains et où les voix de divers groupes (*organizational citizens*) se substituent dangereusement à la voix du *demos* ou plus exactement, des *demoi* européens.

**33.** – Certes, il faut admettre que si la question de la démocratisation de l'Union doit être prise au sérieux, il est alors nécessaire de réinventer les institutions clés des démocraties politiques modernes : la citoyenneté, la représentation et le processus de décision puisque celles-ci doivent trouver application dans un cadre post-national. La volonté d'une meilleure gouvernance européenne apparaît cependant receler certains dangers en ce qu'elle tend à servir d'alibi à l'absence de volonté des principaux acteurs européens d'améliorer le contrôle politique des gouvernés sur les gouvernants. Assurément, sur ce point, des efforts ont été entrepris depuis le traité de Maastricht. De plus, le modèle de la démocratie parlementaire n'est certainement pas toujours adéquat quand il s'agit d'assurer la légitimité d'institutions supranationales. Mais s'il s'agit de faire du peuple souverain ou de ses représentants, des acteurs parmi d'autres dans un réseau européen de gouvernance sans gouvernement, il est difficile d'accepter qu'une telle évolution, censée répondre aux défis de la mondialisation, se fasse au nom de la démocratie ou dans ce qui nous apparaît comme un contresens pire encore, au nom de la démocratie directe.