

La gouvernance définie par Pascal LAMY, à l'époque Directeur général de L'OMC (extraits d'un discours prononcé en mars 2010 au Club diplomatique de Genève)

Tout système de gouvernance doit obéir à quatre exigences:

1. il doit assurer le **leadership**, incarner une vision, insuffler l'énergie politique pour créer le mouvement.
2. il doit assurer la **légitimité**, indispensable à l'adhésion aux décisions qui mènent au changement, indispensable pour surmonter la propension naturelle au statu quo.
3. il doit également garantir l'**efficacité**, en générant des résultats concrets et visibles pour les populations.
4. Enfin, il doit être **cohérent**, ce qui exige que des compromis soient trouvés sur des objectifs souvent contradictoires.

Il existe aujourd'hui trois niveaux de gouvernance qui répondent inégalement à ces exigences: l'ordre juridique international, l'Union Européenne et le niveau national. Pour illustrer ce propos, je prendrai une image: celle des trois états physiques de la matière: son état gazeux, puis liquide, et enfin solide. La gouvernance d'aujourd'hui comporte ces trois états simultanément.

- Le **gaz**, c'est la coexistence de particules dépourvues de différenciation hiérarchique; c'est le système international [...]
- Le **liquide**, c'est l'Union européenne [...]
- Le **solide** enfin, c'est le niveau national, détenteur du hard power, celui de la capacité à contraindre, celui qui fait payer les impôts, respecter le code de la route et qui engage la force de l'Etat.

I - De l'état-providence à l'état-stratégie : une mutation délicate

Une réorganisation de la fonction publique et de l'état, jugée nécessaire après la "faillite des élites" (1945) puis de Gaulle impose une république présidentielle (1958) mais le pays semble souffrir d'une relative incapacité "à se réformer" (thème récurrent dans le débat depuis les années 80)

DE NOUVEAUX CADRES ADMINISTRATIFS

L'ENA (Ecole Nationale d'Administration) est fondée à la Libération par Michel Debré, lequel est par ailleurs le « père » de la constitution. Ce désir de renouvellement est soutenu par un large consensus politique, des gaullistes aux communistes : il s'agit de tirer les leçons de l'effondrement de 1940 et de « démocratiser l'accès » à la haute fonction publique. L'on croit alors que les hauts fonctionnaires ne doivent plus seulement être des techniciens, mais aussi des citoyens animés par le sens du service public, et leur situation doit être compatible avec les nouveaux statuts de la fonction publique (accès par concours, transparence des conditions d'accès aux grades et des rémunérations, paritarisme de la gestion des personnels, etc.). En définitive, si la bonne connaissance des rouages de l'Etat (et de l'UE) permet aux énarques de s'imposer à la tête des administrations et des entreprises publiques, ils sont perçus comme des « technocrates » insuffisamment spécialisés (le sociologue Bourdieu a critiqué leur formation « trop littéraire ») et le recrutement des élèves n'est pas aussi diversifié que le souhaitaient initialement les créateurs de l'école, dont les présidents Giscard, Chirac et Hollande et moult dirigeants politiques sont sortis diplômés. Bien que modernisée et tournée vers l'Europe depuis son transfèrement à Strasbourg, l'ENA est devenue le symbole de "la professionnalisation" des carrières politiques et de la connivence des élites : certains suggèrent aujourd'hui sa suppression pure et simple (Bayrou).

UNE REPUBLIQUE PRESIDENTIELLE RENFORCE L'EFFICACITE DU GOUVERNEMENT DE L'ETAT

L'équilibre des pouvoirs a évolué en faveur de l'Exécutif depuis 1958, cette présidentialisation ayant été voulue par Charles de Gaulle. Elu au suffrage direct depuis 1965, le Président incarne la souveraineté nationale et est le pivot du système politique, d'autant que le gouvernement empiète largement sur les prérogatives traditionnelles du Parlement, qui vote (voire discute) les Lois, mais n'est que rarement à leur initiative. Il doit décider des grandes orientations, « fixer un cap ». Ces caractéristiques, en plus de l'adoption du mode de scrutin majoritaire, renforçant la bipolarisation droite/gauche, sont inhabituelles en Europe où l'on pratique généralement la culture du compromis et où les coalitions sont fréquentes. Pourtant, les cohabitations, entre 1986 et 2002, ont paru limiter le domaine présidentiel, recentré sur les questions de Défense et de politique étrangère, tandis que le premier ministre, investi par l'Assemblée Nationale, retrouvait la main en politique intérieure. L'adoption du quinquennat, en 2000, a pour but d'éviter de nouvelles cohabitations et rogne sur les attributions du chef de gouvernement, mais l'érosion de la « monarchie républicaine » n'est pas enrayée (Nicolas Sarkozy n'est pas réélu en 2007, et François Hollande bat, à mi mandat, tous les records d'impopularité antérieurs).

DES PRATIQUES QUI SE SONT MODERNISEES

L'intégration nationale a longtemps paru reposer essentiellement (jusqu'en 1997) sur le service militaire obligatoire et universel. Mais la nécessité de moderniser l'armée en la professionnalisant a conduit à la décision de renoncer au SMA. La JAPD, devenue JDC en 2010, qui l'a remplacé, est symbolique de l'égalité des Hommes et des Femmes devant la citoyenneté et de l'appartenance de tous à la Nation mais n'est qu'un moment éphémère.

C'est donc l'institution scolaire qui reste le seul creuset institutionnel de l'identité nationale. Définie comme un lieu d'apprentissage de la citoyenneté dès 1880, elle reste officiellement investie de cette mission (dans le cadre de l'éducation civique) et doit par ailleurs permettre l'accès démocratique de tous les élèves à une Culture commune (« collège pour tous » défini par la réforme Haby de 1975). Si l'école scolarise presque tous les jeunes gens (instruction obligatoire jusqu'à 16 ans) et se fixe pour objectif de faire atteindre le niveau du Baccalauréat au plus grand nombre, elle ne parvient pas à réduire la fracture sociale (moins de 70% de bacheliers dans une génération) ni à répondre efficacement à la montée des communautarismes.

L'unité nationale reste cependant forte, comparativement à la situation d'autres états tiraillés par des mouvements sécessionnistes (Catalogne, Ecosse, Padanie) et ceci malgré la rhétorique des partis hostiles à l'immigration.

Les gouvernements tentent de peser sur l'opinion à travers les médias, devenus un redoutable « quatrième pouvoir » : Pierre Mendès-France est, en 1955, le premier chef de gouvernement à commander un sondage d'opinion. Sous la Vème République, les gouvernements recrutent des *spin doctors* (gourous ou communicants chargés de « fabriquer dans l'opinion » l'image du Président ou des ministres) et abusent de la pratique sondagière, au point de réorienter leur action en fonction de la popularité de telle ou telle mesure ou slogan, au risque de déboucher sur une « démocratie d'opinion » qui ferait perdre de vue l'intérêt général.

L'Etat cherche enfin à mettre en oeuvre le principe de subsidiarité adopté à l'échelle de l'Union Européenne (il pratique déconcentration et décentralisation pour rapprocher les décideurs des citoyens) et à s'adapter à l'ère du numérique (guichets unique, voire virtuels) pour être plus efficace et fournir des réponses plus rapides aux usagers.

Mais les légitimités des régions et départements sont encore l'objet de débats, et la réforme de l'Etat est loin d'être achevée...

II - Une action économique volontariste et un rôle protecteur affirmés jusqu'aux années 70

DIRIGISME ET PREOCCUPATIONS SOCIALES

Après 1945, l'Etat est perçu comme redistributeur. En gros, il s'agit qu'il prélève sur les revenus des plus favorisés de quoi assurer la sécurité des plus démunis. On parle à ce propos de *justice fiscale*, mise en œuvre dans une *logique mutualiste*. Par ailleurs, l'Etat est aussi légitime comme *pilote de l'économie nationale* : la rétribution des actionnaires est vue comme une confiscation des profits, aussi *les nationalisations* des grosses firmes et des institutions de crédit sont elles favorablement accueillies. *L'état employeur* donne, dans l'Industrie, l'exemple en matière de droits sociaux (statuts particuliers des employés des grands services publics gérés par l'Etat). L'Etat exerce enfin un *contrôle des prix* concernant les produits de première nécessité (abandonné tardivement, sous le gouvernement de Raymond Barre, mais maintenu partiellement pour certains loyers ou l'énergie).

DESENGAGEMENT

Depuis la fin des années 70, l'Etat peine à trouver les ressources pour maintenir en place « l'état-providence » qui s'est implanté largement en Europe. Les gouvernements s'endettent depuis lors considérablement et régulièrement, dans un contexte de concurrence accrue (ouverture des frontières) qui diminue les profits et menace le rendement des impôts. Une vague de *dérégulations d'inspiration libérale* se produit alors, d'abord dans les pays anglo-saxons (Thatcher, Reagan), puis dans la totalité du monde développé (privatisations massives, en France, à la fin des années 80). Les Droites appellent à *recentrer l'Etat sur ses tâches régaliennes*, mais le maintien d'un taux élevé de chômage et le sentiment de crise ressenti par les citoyens créent un besoin d'être « protégé » ; aussi *le désengagement de l'Etat* nourrit-il une protestation de plus en plus vive et les gouvernements demeurent-ils peu ou prou interventionnistes (au moins dans leurs discours).

III - Après 1975 : un état-nation affaibli et difficilement réformable

UN CONTEXTE DELICAT

La mondialisation impose à l'Etat un rôle nouveau : qui serait de *créer les conditions de la croissance* en aidant les entreprises à être compétitives. C'est pourquoi, après l'échec des politiques de relance classiques, on évoque avec insistance son nouveau rôle de *stratège* (désignation de lieux : pôles de compétitivité, choix d'activités : filières d'excellence, mesures pour renforcer l'attractivité : incitations fiscales, politique de l'Offre). Mais les *contraintes extérieures* limitent beaucoup l'action des dirigeants nationaux. Une bonne partie de la gouvernance économique a en effet été transférée à l'Union Européenne (la politique monétaire est du ressort de la BCE) et plus aucun protectionnisme n'est possible sans remettre en cause l'appartenance à l'OMC. Le pays fait face à un *dumping social* ravageur, qui fragilise notamment la filière agro-alimentaire, victime de la concurrence allemande, et les investissements privés n'ont pas pris le relais des aides publiques à la recherche-développement, de plus en plus réduites.

La *désindustrialisation* s'accélère et le chômage reste élevé, les entreprises françaises, manquant de capitaux et relativement sous-dimensionnées, sont les proies faciles d'OPA menées par des sociétés étrangères, face auxquelles les gouvernements choisissent de s'incliner (ARCELOR racheté par MITTAL, ALSTOM convoité par GENERAL ELECTRIC et SIEMENS). Le renoncement par les partis de gouvernement traditionnels (d'abord la Droite et les gaullistes, puis le PS) au dirigisme longtemps pratiqué en France est mal compris par l'opinion, sensible à la dénonciation des « cadeaux » faits aux entreprises ou du rôle de VRP assumé par l'Exécutif..

UN NOUVEAU ROLE DIFFICILE A TROUVER

L'Etat-stratège est censé contribuer à la *performance des entreprises* en menant des politiques de *développement économique par l'innovation* ; son rôle est d'organiser les synergies entre public et privé, recherches et industrie, PME et grosses firmes. Il s'agit de s'insérer dans l'économie mondialisée en choisissant les niches et les secteurs porteurs dans le cadre de la nouvelle DIT (Division Internationale du Travail). *In fine*, la légitimité de l'Etat dans ce nouveau rôle (assumé parfois de longue date au travers de la création de technopoles ou zones franches) réside dans le lien entre puissance économique du pays et influence politique.

Mais il n'est pas sûr que l'Etat ait les compétences pour ce nouveau mode de fonctionnement (abandon paradoxal de la prospective, l'ancien Commissariat au Plan jouant par exemple un rôle marginal) ni qu'il dispose des outils pour peser sur les décisions des patrons (surtout quand ceux-ci sont étrangers) alors qu'il a abandonné à la BCE la capacité de fixer sa politique monétaire. L'Etat a des concurrents : des instances locales sont parfois plus efficaces quand il s'agit d'aménagement du territoire, tandis qu'une gouvernance économique et sociale supranationale (à l'échelle européenne) est sans doute souhaitable à moyen terme pour faire « converger » les situations.

Par ailleurs, la reconfiguration de l'Etat supposerait une réforme d'envergure et l'abandon au secteur privé de certaines compétences, évolution difficile à supporter dans une société où chômage et précarité sont à des niveaux historiquement très hauts, et où les résultats électoraux traduisent un « repli identitaire » voire la tentation d'un retour au protectionnisme.

IV - De la France à l'Europe ? (gouvernance "solide" et gouvernance "liquide")

Gouverner la République gaullienne sans de Gaulle (les caprices de Marianne depuis 1969)

LA SUCCESSION POMPIDOLIENNE

La démission du premier président de la République illustre la pratique plébiscitaire du référendum qui était la sienne. Ancien premier ministre de Charles de Gaulle, révélé par la crise de mai 68, Pompidou incarne une image plus conservatrice du gaullisme, résumé par son slogan : « le changement dans la continuité ». Rassurant la France rurale et la Droite, il l'emporte facilement au second tour contre Poher, après l'élimination facile de la Gauche (Mitterrand ne se représentait pas). Son premier ministre est d'abord Jacques Chaban-Delmas, qui veut inventer une « nouvelle société » et entreprend des réformes relativement audacieuses, entourés de fonctionnaires progressistes parmi lesquels Jacques Delors. Mais, soucieux de reprendre la main et de se concilier l'aile droite de sa majorité, Pompidou évince Chaban, remplacé par Messmer, plus docile, en 1972.

Le caractère présidentieliste du régime se renforce donc, même si Pompidou, malade, doit laisser toute latitude au secrétaire général de l'Élysée, Edouard Balladur.

LA PARENTHÈSE VGE

Libéral et moderne, jeune ministre des Finances de Charles de Gaulle sans appartenir au parti gaulliste, Valéry Giscard d'Estaing est le chef de file des « républicains indépendants » et entend unifier le centre. Ayant pris ses distances avec les gaullistes et critiquant « l'exercice solitaire du pouvoir » à partir de 1967, il profite de leurs dissensions. Jacques Chirac et un certain nombre de députés gaullistes refusent en effet de soutenir la candidature de Jacques Chaban-Delmas en 1974.

Qualifié pour le second tour face à François Mitterrand, chef du PS refondé en 1971 et candidat de l'Union de la Gauche (qui s'est dotée d'un programme commun) VGE l'emporte de justesse et devient le chef de l'UDF (coalition des partis de centre-droit non gaullistes) mais il doit compter avec Chirac, nommé premier ministre mais hostile à son projet de société « libérale avancée » et qui se comporte en rival. En 1976, Chirac quitte Matignon et fonde le RPR, menant une véritable guérilla parlementaire contre son successeur, l'économiste Raymond Barre. Malgré des avancées dans la construction européenne (élection au suffrage universel du parlement, création du SME et de l'ECU, mais conseil européen donnant une couleur moins supranationale au système) et des réformes sociétales importantes (majorité à 18 ans, légalisation de l'IVG) le bilan de Giscard apparaît mitigé : le chômage explose malgré une politique de rigueur impopulaire, le style monarchique du gouvernement est décrié, le débat sur la peine de mort (le « pull over rouge ») et des scandales (les diamants de Bokassa) nuisent à sa réputation. Il perd les élections de 1981.

LES ALTERNANCES : MITTERRAND I et II (quatorze années durant, chef de l'Etat)

François Mitterrand apparaît comme le *véritable successeur de Charles de Gaule*, auquel il s'était d'ailleurs opposé avec constance. Il ne modifie pas d'emblée la gouvernance de l'Etat ni n'entreprend de réformer la Constitution, qu'il avait pourtant vertement critiquée, mais il entreprend une *décentralisation de grande ampleur* (Lois Defferre de 1982) dotant les Départements d'un Exécutif élu (le Président du Conseil Général fait désormais face au Préfet représentant le pouvoir central) et créant une nouvelle collectivité territoriale : la Région. Par ailleurs, il approfondit la coopération franco-allemande et la construction de l'Europe (Traité de Maastricht) et prend en arrivant à l'Élysée quelques mesures symboliques destinées à marquer les esprits (abolition de la peine de mort, retraite à 60 ans, etc.).

Si l'arrivée d'une coalition socialo-communiste atteste la maturité des institutions, qui supportent l'alternance au pouvoir, celle-ci joue contre la gauche dès 1986. Malgré de bons résultats économiques (l'inflation est enfin jugulée) et le départ du gouvernement des Communistes, qui aurait pu lui permettre de rallier le centre et de former une coalition en profitant de la modification du mode de scrutin (l'introduction de la proportionnelle permet en effet au Front National d'obtenir une trentaine de députés, ce qui minore d'autant le triomphe de l'opposition) Laurent Fabius, premier ministre depuis 1984, perd les élections Législatives. C'est la Droite emmenée par Jacques Chirac qui gagne, et la *première cohabitation* commence. Chirac gouverne par ordonnances, rétablit le mode de scrutin majoritaire, privatise à la hussarde les grands groupes industriels français, mais échoue à pacifier la Nouvelle-Calédonie (massacre d'Ouvéa)

comme à réformer les universités (opposition massive des étudiants à la Loi Devaquet, jugée sélective, et mort du jeune Malik Ousseki suite à une « bavure » policière).

Il échoue lors de la Présidentielle de 1988, où Mitterrand se pose en rassembleur et en défenseur des acquis sociaux. Réélu, Mitterrand dissout le Parlement et obtient une majorité relative au Parlement. Michel Rocard, consensuel et réformiste, dirige alors, pendant trois ans, le gouvernement. Populaire, il est pourtant remercié en 1991 par le Président, dont il a toujours contesté la ligne au sein du PS, et que les autres dirigeants socialistes pressent de mener une politique plus « à gauche ». Ni Edith

Cresson, ni Pierre Bérégovoy, ses successeurs, ne peuvent enrayer le discrédit croissant des Socialistes qui ne parviennent pas à relancer la machine économique et sont gênés par les révélations ternissant la fin du second septennat : passé vichyste du Président, fille adultérine, maladie dissimulée, etc.

La *seconde cohabitation* s'ouvre après la déroute du PS en 1993. Chirac souhaitant se réserver pour la Présidentielle de 1995, il propose la nomination à Matignon d'Edouard Balladur, qui devient rapidement le candidat préféré des centristes et d'une partie de la Droite grâce au succès apparent de son action : réforme du système des retraites, baisse de l'impôt, succès d'un grand emprunt, nouvelles privatisations. Mais sa tentative de mettre en place le CIP (baptisé « SMIC Jeunes » par les opposants) le dessert dans l'opinion. Candidat en 1995, il est devancé par Jospin (PS) et par Chirac, qui l'emporte au second tour.

VERS LA VIÈME ?

Le Président Chirac (un Septennat + un Quinquennat : douze ans à l'Élysée) décide de dissoudre l'Assemblée Nationale dès 1997 (sa très confortable majorité : 84 % des sièges, était en fait très divisée, entre Balladuriens et Chiraquiens) et son premier ministre, Alain Juppé, très impopulaire : lâché par les Libéraux (démission d'Alain Madelin) critiqué pour sa gestion des privatisations, contesté suite à son plan de réforme de la Sécurité Sociale... Mais c'est le PS et l'alliance rose-rouge-vert qui gagne le scrutin. Lionel Jospin devient premier ministre à la tête de la majorité de « gauche plurielle ». Les cinq années de la *troisième cohabitation* apparaissent alors trop longues. Après quelques réformes, le gouvernement s'est complu dans l'immobilisme ou n'a pu passer outre à la résistance du Chef de l'Etat. D'un commun accord, Droite et Gauche proposent alors *l'adoption du Quinquennat* (référendum de 2000) qui raccourcit le mandat présidentiel et laisse croire à l'improbabilité d'une nouvelle cohabitation. Désormais, élections législatives et présidentielles coïncident, la seconde devant en principe déterminer indirectement la composition du Parlement).

Le choc d'avril 2002 (qualification pour le second tour de Jean-Marie Le Pen, reléguant Jospin en troisième position) débouche sur une réélection facile pour Jacques Chirac. Mais le Président, qui jouit d'une estime internationale forte pour s'être opposé aux Etats-Unis sur la question de la guerre en Irak, ne peut résoudre la « fracture sociale » qu'il a lui-même dénoncé durant sa campagne... et perd le référendum sur le Traité Constitutionnel de 2003 ; il voit son ancien ministre Nicolas Sarkozy se présenter en 2007 comme un candidat de « rupture ». Durant son quinquennat, le Président "Sarko" est flanqué d'un Premier Ministre, François Fillon, qui a lui-même théorisé « l'hyperprésidence » et accepté un effacement sans précédent... Pourtant, Nicolas Sarkozy, malgré son leadership dans la réponse européenne à la crise de 2008, est battu en 2012.

François Hollande, sorti victorieux d'une Primaire à gauche organisée pour la première fois par le PS et qui, en réaction à l'omniprésence médiatique du sortant, se décrit en « président normal » mais aussi en « ennemi de la Finance » remporte la présidentielle de 2012.

Consentir des abandons de souveraineté : une "figure imposée" par les approfondissements successifs de la Construction européenne

LA SUPRANATIONALITE

Les « pères de l'Europe » n'ont pas voulu en faire une institution internationale, fondée sur la coopération de gouvernements restant pleinement souverains (thèse « unioniste » défendue au Congrès de La Haye, en 1948, par Winston Churchill) mais ils ont désiré aboutir au contraire à une Fédération transcendant les états (d'ailleurs quelque peu suspects, aux yeux d'intellectuels tels que Denis de Rougemont d'être « des fauteurs de guerre » voire des entités périmées). Même ralliés à la « politique des petits pas » élaborée par Jean Monnet et Robert Schuman, les Fédéralistes n'en conservent pas moins l'objectif d'un exercice commun de la souveraineté européenne (un rêve développé à l'origine par des résistants italiens ou français notamment, parmi lesquels Henri Frenay). C'est pourquoi le projet de CECA (1951 : communauté européenne du charbon et de l'acier) instaure une Haute Autorité de neuf membres venus des six pays participants mais sans que chaque nation soit représentée par un ambassadeur spécialement chargé de ses intérêts d'état.

LE SUCCES DE L'INTEGRATION OCCIDENTALE

Alors que le Conseil de l'Europe, d'inspiration unioniste, n'a que peu de résultats concrets à montrer, le succès de la CECA débouche, malgré l'échec de la CED (projet d'une armée européenne proposée par la France en 1950 – sous le nom de Plan Pleven - pour empêcher le réarmement allemand, mais finalement rejeté par la France elle-même en 1954), sur la création de la CEE (Traité de Rome signé en 1957 instituant également EURATOM) par « les six » qui y gagnent une grande prospérité économique se perçoivent dorénavant comme le noyau dur d'une Europe de l'Ouest, assez clairement hostile à l'URSS et séparée pour longtemps des pays « de l'Est ». La CEE est tiraillée entre les convictions fédéralistes de ses initiateurs et le souverainisme revendiqué par la France gaullienne, qui n'hésite pas à paralyser délibérément les institutions européennes entre 1967 et 1968 pour obtenir que ses partenaires consentent à lui accorder un quasi droit de veto (Compromis de Luxembourg). La coopération atomique est réduite au minimum mais la France bénéficie de la mise en oeuvre de la PAC et ne remet pas en cause la construction européenne. Pompidou consent à l'adhésion britannique, repoussée en 63 puis 67 par le général de Gaulle, mais souhaitée par la RFA, qui se produit après des référendums populaires en 1973 (Le Danemark et l'Irlande rejoignant alors également le Marché Commun). Des candidatures se déclarent (celle de la Turquie, dès 1963) mais la population de la Norvège refuse l'adhésion. Cependant, le projet européen, désormais poursuivi par neuf partenaires, résiste à la crise : les tarifs extérieurs communs continuent à baisser, des accords sont trouvés avec les anciennes colonies (Conventions de Yaoundé en 1963 puis de Lomé en 1975) et un système monétaire européen est forgé par Giscard et le chancelier Schmidt.

Il s'agit, grâce au SME, de stabiliser le cours des monnaies (fluctuant depuis la dénonciation unilatérale par les Etats-Unis des accords de Bretton Woods). Mais l'évolution institutionnelle marque un coup d'arrêt d'une dizaine d'années !

LA RELANCE DE L'EUROPE

Les années 80 sont marquées par l'entrée de trois nouveaux membres méditerranéens, censés rééquilibrer la communauté : la Grèce (1981) puis l'Espagne et le Portugal (1986). En même temps, un accord est trouvé concernant la contribution de la Grande Bretagne (1984) et Jacques Delors devient, en 1985, Président de la Commission Européenne. Il occupe le poste durant dix ans et lui donne un rayonnement nouveau : proposant dès son entrée en fonction l'adoption de l'*Acte Unique*, signé en 1986 et entré en vigueur en 1987. Il s'agit de préparer l'union monétaire, d'augmenter les pouvoirs de contrôle du Parlement, mais de ménager les états donnant une existence officielle au Conseil européen (sommet des chefs d'état et de gouvernement réuni régulièrement depuis 1974 sur une idée de VGE qui prend certaines de ses décisions à la majorité, et saisit la commission des sujets sur lesquels cette dernière prépare des directives, ensuite votées par le Parlement). Mais les approfondissements de la construction qui se préfigurent inquiètent certains états membres : aussi décide-t-on d'accepter une construction à deux vitesses, notamment lors de la signature des accords de Schengen en 1985 (libre circulation des personnes et fin des contrôles douaniers aux frontières de cinq pays : France, Allemagne et états du BENELUX).

Seuls dix autres états ont ensuite rejoint l'espace Schengen en 1995 : l'intégration européenne est désormais différentielle.

Le Royaume-Uni reste notamment en marge, même s'il accepte en 1992 le Traité de Maastricht (fusion de toutes les communautés dans l'UE, ébauche d'une politique étrangère commune, la PESC). Il n'accepte cependant pas l'union monétaire et conserve la livre Sterling au-delà de janvier 2002 (matérialisation de l'euro, monnaie unique européenne). Tout récemment, un référendum laisse augurer la sortie du Royaume de l'UE (Brexit).

Relever les défis de l'élargissement

L'implosion du système communiste a permis, après la *réunification allemande*, l'adhésion rapide de nouveaux états membres dans les années 90 (trois anciennes puissances neutres dans la Guerre Froide : Autriche, Finlande, et Suède). Puis les anciens pays de l'Est (ou PECO dans le jargon de l'UE) ont sollicité leur adhésion : actuellement, 28 états sont membres de l'UE dont la gouvernance n'est pas adaptée à cette situation. Par ailleurs, les différences de niveau de développement entre les états membres sont considérables, et la divergence entre les intérêts à court terme des états du Sud et du Nord semble manifeste depuis « la crise de la dette ».

Le Traité Constitutionnel Européen élaboré en 2004, ayant été rejeté par référendum en 2005 (par les Français puis les Néerlandais) ses principales dispositions ont été reprises par le Traité de Lisbonne, adopté en 2007 et ratifié, en France, par le Parlement.

Pour redonner l'apparence d'un contrôle démocratique par les citoyens européens, il a été proposé que le Président de la Commission, qui doit être investi par le Parlement, soit forcément le candidat du principal groupe parlementaire (avant 2014, socialistes et personnalités de centre-droit alternaient à ce poste dans le cadre d'un compromis).

Pourtant, le Royaume-Uni s'est dans un premier temps opposé fermement à la nomination de l'ancien premier ministre Luxembourgeois, M Junker, soutenu par le Parti Populaire Européen (alliance des droites au Parlement Européen, et principal groupe avec celui des socialistes démocrates, qu'il a toutefois devancé aux élections de 2014).

V - La Mondialisation : une gouvernance "gazeuse"... qui reste en réalité à inventer

- L'ONU n'a pas compétence sur tous les sujets et sa réforme est difficile (le veto des cinq Grands fait problème). Toutes les grandes institutions globales (FMI, G7, G20) manquent sérieusement de légitimité (ce sont de facto des organisations dominées par les Etats-Unis et les grandes puissances : veto de fait de l'Amérique mais aussi de l'Europe au FMI ! Ou des « clubs » dont les membres se sont cooptés).

- Les grandes conférences internationales peinent à obtenir la pleine coopération des gouvernements (Cf. les accords de Paris sur le climat, signés en 2015, qui restent à ratifier puis à faire appliquer).

- Les Etats-Unis, organisateurs du monde d'après 1945, jouent un rôle ambigu dans la mesure où ils se méfient d'instruments que la communauté internationale pourrait créer pour limiter leurs initiatives (problème du tribunal pénal international auquel ils n'adhèrent pas) et sont tentés par le repli sur soi (le niveau de vie des américains, « non négociable » pour le Président Bush, peut leur sembler prioritaire). Ils leur arrivent aussi de se passer de l'accord de l'ONU pour intervenir militairement (en Irak de 2003 à 2008)

- Dans les faits, cependant, les Etats-Unis sont toujours le plus gros contributeur au budget des grandes OIG, mais les contribuables s'en irritent parfois (discours populiste du Président Trump, qui menace jusqu'à la pérennité de l'alliance atlantique et revendique son climatoscepticisme).

- L'intensification des échanges se déploie sans cadre légal bien défini : les Anglo-Saxons souhaiteraient que des tribunaux de commerce internationaux créent le Droit au fur et à mesure en posant une jurisprudence plutôt que les états ou organisations régionales ne s'entendent pour édicter des règlements (logique du CETA et du NAFTA). L'OMC peine à imposer une pleine réciprocité aux états dans leur ouverture au marché mondial.

- Récemment, ce sont des revendications favorables à « la démondialisation » qui se font jour dans les états démocratiques, alors qu'on avait surtout assisté, auparavant, à des manifestations dites "altermondialistes" (ne refusant pas l'ouverture mais proposant des échanges plus équitables). Le pilotage du processus semble trop souvent incohérent aux yeux de l'opinion publique, qui en mesure surtout les effets néfastes localement (délocalisations, etc.).