

# ***Nouveaux enjeux et nouvelles pratiques de la démocratie parlementaire en Europe à l'horizon 2040***

Par Luk Van Langenhove,

Directeur du Centre d'Etudes comparées sur l'Intégration régionale  
à l'Université des Nations Unies (UNU-CRIS), Bruges

---

Il n'est pas facile de faire des prévisions fiables concernant la démocratie parlementaire. Par contre il est possible de dessiner quelques scénarios et tendances. Actuellement, trois tendances se dégagent qui pourraient influencer la démocratie parlementaire. Les tendances qui s'annoncent sont :

1. Le monde sera plus régionalisé
2. Le monde sera plus interconnecté
3. Le monde sera moins eurocentriste, mais multipolaire.

-----

## **1. REGIONALISATION**

### ***1.1. Introduction***

Le 24 octobre 1648, le traité de Munster met fin à la guerre de 30 ans, conflit tant religieux que politique. Il est admis que la paix de Westphalie inaugure une ère nouvelle : elle voit l'émergence des états nations et du principe de souveraineté nationale d'une part, et la naissance des conventions internationales et multilatérales d'autre part.

Le monde comprend environ 200 états. Leur nombre avait été considérablement réduit depuis leur création au Moyen-Âge. Jusqu'en 1948 celui-ci était consolidé à 74 pays au monde, seulement. Depuis lors, le nombre de pays s'est accru à nouveau, multipliant par quatre le nombre de membres des Nations Unies. Un grand nombre de ces nouveaux pays sont relativement petits. 87 d'entre eux ont une population inférieure à 5 millions d'habitants.

L'ordre Westphalien, qui a émergé en Europe et s'applique maintenant au reste du monde, a prouvé avoir un effet stabilisateur, rendant plus difficile la modification des frontières comme moyen de créer de plus grandes unités. Particulièrement, maintenant qu'on a en grande partie abandonné la guerre comme moyen d'élargir un territoire. En outre, le monde a, pendant longtemps, été composé d'états et les états existants ne favorisent pas la création de nouveaux états. Mais les forces d'intégrations et de désintégrations qui ont formé cet ordre Westphalien continuent d'agir comme de puissants acteurs de

changement. Elles réapparaissent comme des processus d'intégration régionale, de coopération ou de dévolution au sein des états.

Les états sont les acteurs principaux dans les relations internationales. Même si la charte de Nations Unies mentionne 'nous les peuples', ce n'est pas une organisation de peuples, mais une organisation d'états. Toutefois cet ordre mondial d'aujourd'hui présente un certain nombre de déficiences et il n'y a donc pas de raison de croire que l'humanité continuera à vivre dans un monde où les états règneront. Pour certains d'entre nous, un monde sans états relève de la science-fiction, d'un rêve anarchiste, mais il est avisé de ne pas perdre de vue que tout est toujours en mouvement. *Panta Rhei kai oudèn menei*, disaient les philosophes grecques.

### **1.2. Créer des régions : sous-nationales et supranationales.**

L'état n'est pas la seule entité de gouvernance possible ni le seul fournisseur de biens publics. J'aimerais 'déconstruire' ce 'monde des états', le puzzle statique d'un monde artificiel qui ne capture pas et ne reflète pas la complexité de la réalité géopolitique. Par le processus de mondialisation, les états se sont affaiblis et ont ouvert les portes à de nouveaux concurrents: les régions. Un nouvel ordre mondial semble se développer. À côté des états et des institutions globales, ces nouveaux blocs incluent les régions et les organisations régionales. Le monde des états d'aujourd'hui se voit graduellement transformer en monde des états *et* des régions.

- L'intégration européenne a vu l'émergence de la gouvernance supranationale. Les régions supranationales sont des entités qui émergent en différentes formes et leur existence est reconnue par différents niveaux de gouvernement. À travers le globe, on constate que les états font partie de groupements/rassemblements régionaux pas toujours structurés, mais on peut aussi constater qu'il existe de très forts liens institutionnels, qui a comme conséquence que les états ont transféré une partie de leur souveraineté à une structure supranationale (e.g l'UE).
- L'intégration européenne s'est vue accompagner de « dé-fédéralisation » : l'apparition de gouvernance régionale sous-nationale. Une région sous-nationale peut être définie comme un territoire qui est plus petit que l'état auquel il appartient, mais plus grand qu'une municipalité. L'Union européenne, une structure supranationale, n'est pas simplement un ensemble de 27 états membres ; c'est également une association de centaines de régions locales. On trouve des régions à tout niveau territorial.

La gouvernance régionale semble liée à ce qui se passe avec et à l'intérieur des états. Certains argumenteront que nous sommes les témoins du déclin de l'importance des états pour un certain nombre de compétences gouvernementales et que les régions de tous ordres comblent ce manque. Les régions locales et supranationales peuvent compléter et même renforcer le pouvoir des états. En tant que tel, le monde des états peut graduellement devenir un monde d'états *et* de régions, ce qui pourrait être une innovation qui tient la promesse d'un meilleur système renouvelé de gouvernance globale et locale.

Le rôle de l'Union européenne, qui soutient le développement régional tant en Europe que globalement, ne doit pas être un mouvement opposé aux états. Ce peut être un moyen pour les états de mieux répondre aux défis de la mondialisation. En ce sens on pourrait dire que nous n'évoluons pas vers un ordre du monde post-Westphalien, mais bien vers un ordre du monde néo-Westphalien.

Le monde « multirégional » pourrait être un moyen de remplacer l'illusion d'une identité nationale unique par une vue plus réaliste que le peuple a des identités « plurirégionales ». En tant que tel, le monde des régions pourrait être non seulement un monde plus complexe mais également un monde ayant d'avantages de chance de paix et de liberté. L'Europe peut contribuer à réaliser cet objectif ambitieux.

### **1.3. Nouvelles formes de gouvernance**

#### Gouvernance à différents niveaux

Pendant des siècles, les états souverains ont réussi à exclure les acteurs externes des prises de décisions politiques internes. Aujourd'hui ces mêmes états sont confrontés à des régions sous-nationales et supranationales qui possèdent ce pouvoir d'autorité interne.

La gouvernance à différents niveaux n'est pas une théorie d'intégration européenne ou régionale, mais un modèle qui englobe l'intégration régionale et la compétence régionale ou sous-nationale. Il s'agit d'un phénomène plus général, l'(a) (ré)articulation de l'autorité qui s'est détachée des états centraux. L'accroissement des compétences des autorités sous-nationales, et en particulier régionales, a lancé un défi pour les états gouvernés centralement et a fait émerger une nouvelle théorie pour expliquer ce nouveau phénomène de gouvernance à différents niveaux.

La nécessité pour des actions, tant locales que globales, appelle des formes de gouvernance, qui reflètent mieux les besoins et demandes d'une société globale émergente. Aujourd'hui, nous pourrions imaginer une structure mondiale en différents niveaux: local, régional, national, supranational (européen) et mondial. Ce changement vers une structure néo-Westphalienne se concrétise aussi dans et par les Parlements. En outre, nous évoluons vers une représentation parlementaire à plusieurs niveaux : régionale, nationale et européenne.

Comment se déroulera l'organisation de cette constellation? Une application réussie de la gouvernance à différents niveaux doit traiter en partenaires tous les acteurs dans le processus d'élaboration de la politique. Ceci implique logiquement une interaction plus étroite entre tous les niveaux différents de gouvernement, et un engagement de tous les acteurs dans un mécanisme revu et amélioré. Ceci veut dire que les institutions européennes ont des rôles coordonnés et collaborent avec les autorités locales et régionales et avec les Parlements et les gouvernements afin de faciliter l'élaboration et l'implémentation des politiques au niveau européen.

Dans le passé, le système international des d'états traditionnels impliquait que ceux-ci étaient les seuls acteurs intéressants comme objet d'études, et que le pouvoir exécutif était le seul acteur important de la

politique étrangère. Une dominance qu'une diversité de facteurs et d'acteurs ont remis en question : les régions et les Parlements ne sont que deux d'entre eux (la société civile, les entreprises multinationales, les organisations terroristes - toutes ces remises en question ne sont évidemment pas légitimes).

## Subsidiarité ou Mutualité

Il est clair qu'un nouveau multilatéralisme se développe dans lequel des acteurs autres que les états souverains, comme des associations de citoyens et des régions avec ses Parlements régionaux jouent un rôle important. Comment est-ce que les compétences seront partagées entre les différents niveaux? À travers la *subsidiarité* ou la *mutualité*?

Le principe de *subsidiarité* est défini à l'article 5 du Traité instituant la communauté européenne, et est considéré comme très important par les états membres. La *subsidiarité* vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Dans ce contexte, l'importance du gouvernement local et régional ne peut pas être minimisée, car ce niveau fournit le point focal le plus important et crucial pour les citoyens au sujet de l'élaboration de la politique.

Une autre approche pour gérer cette réalité complexe est à travers le principe de *mutualité*. Selon le principe de *mutualité*, chaque niveau de gouvernement, qui participe dans le processus décisionnel, a le devoir d'assurer la légitimité et les compétences de chaque niveau. On ne pose plus la question si une décision relève de la compétence régionale, fédérale ou européenne, mais quelles sont les conditions nécessaires pour permettre à un certain niveau de gouvernance de contribuer à gérer le problème et comment les autres niveaux peuvent assurer les conditions nécessaires. L'accent est mis sur la coopération entre les niveaux et non pas sur la concurrence entre les niveaux.

## **2. INTERCONNEXION**

Dans cette partie, différents aspects du concept d'interconnexion sont traités: les Parlements et le monde académique, le renforcement de la démocratie, le dialogue interculturel, la démocratie participative impliquant les citoyens par les TIC (technologies de l'information et de la communication), et les réseaux parlementaires interconnectés.

### **2.1. Les Parlements et le monde académique**

Pendant une longue période uniquement les géographes se sont intéressés aux régions et les chercheurs en sciences politiques ne s'y intéressaient guère. Aujourd'hui des chercheurs estiment que les régions en l'intégration régionale jouent un rôle crucial pour comprendre la politique mondiale et aperçoivent que la littérature concernant les relations internationales des organes parlementaires peut encore être enrichie. Le rôle croissant des Parlements dans l'intégration régionale, particulièrement d'un point de vue comparatif, a été largement négligé par les chercheurs en matière de relations internationales et de régionalisme. Les Parlements n'identifient pas facilement les voies à suivre entre l'étude des conventions internationales négociées par les gouvernements et le processus informel de régionalisation que les nouveaux théoriciens régionalistes recherchent. Déjà, les Parlements nationaux et régionaux sont des

acteurs proéminents de l'intégration régionale (particulièrement en Europe, en Afrique et en Amérique latine), et il y a une tendance croissante vers la coopération interparlementaire à travers les régions dans lesquelles l'Union européenne joue un rôle de premier ordre. D'un point de vue théorique, les Parlements jouent aussi un rôle essentiel afin de rencontrer les objectifs de légitimité et d'éviter le déficit démocratique dans les organisations régionales.

On pourrait ainsi imaginer une meilleure coopération entre les universités et les Parlements, créer des liens dans un cadre structuré. Ceci pourrait permettre des réflexions académiques en réponse aux nouvelles formes émergentes de diplomatie. Ainsi se créeraient des liens entre la théorie et la pratique, et la pratique pourrait tirer des enseignements de la théorie.

## ***2.2. Renforcement de la démocratie***

Un des objectifs pour un parlement démocratique consiste à refléter la diversité sociale de la population en termes de genre, langue, religion, origine ethnique, ou toute autre caractéristique politiquement significative. Un parlement qui n'est pas représentatif dans ce sens laisserait certains groupes sociaux et communautés se sentir désavantagé dans le processus politique ou même se sentir exclu en général, avec des conséquences néfastes pour la qualité de vie publique ou la stabilité du système politique et de la société en général. Les parlements qui tiennent compte de ces éléments renforcent la démocratie, promeuvent l'intégration dans la société et se prémunissent contre les conflits.

## ***2.3. Dialogue interculturel***

Les parlements régionaux peuvent fortement contribuer au dialogue et au rapprochement des cultures. Par son rôle actif dans les affaires internationales, la Wallonie est déjà une des régions les plus actives. Elle se concentre sur l'Europe occidentale (France, Pays-Bas, Italie, Autriche) ; l'Europe centrale et l'Europe de l'Est (Bulgarie, Hongrie, Roumanie, Pologne, Estonie, Lettonie, République tchèque, Slovaquie, Russie) ; l'Amérique du Nord (Québec), l'Amérique latine (Bolivie, Chili, Haïti, Cuba) ; le Maghreb (Maroc, Tunisie), l'Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Sénégal, Guinée, Afrique du Sud, république démocratique du Congo), le Moyen-Orient (Liban et autorité palestinienne) et l'Asie (Vietnam), les institutions de l'Union européenne, toute autre organisation régionale et particulièrement les agences de l'organisation des Nations Unies et de la francophonie.

## ***2.4. Une démocratie participative impliquant les citoyens par les TIC (technologies de l'information et de la communication)***

Les gouvernements locaux, régionaux et nationaux dans l'Union européenne sont confrontés avec un sentiment très répandu que le public se désintéresse a des processus politiques formels, tels que le suffrage universelle, joindre un partie politique, suivre les nouvelles politiques ou s'engager dans d'autres activités politiques. Ce désengagement est considéré de refléter un manque de confiance du citoyen dans les gouvernements. Ces gouvernements peuvent renforcer la démocratie en fournissant de nouveaux canaux et mécanismes de communication entre eux-mêmes, les citoyens et la société civile, afin de réaliser des processus décisionnels plus démocratiques et transparents.

Il est important que les citoyens s'engagent dans un dialogue constructif et transparent avec les gouvernements locaux et régionaux en réduisant la distance entre le citoyen européen et différents niveaux de gouvernance. Les nouveaux media jouent un rôle crucial dans ce domaine. Les Parlements doivent se distancier du modèle post-industriel désuet/obsolète et évoluer, s'adapter et utiliser les nouveaux moyens de communication (TIC) qui s'offrent à eux pour créer ce dialogue interactif: *Twitter, LinkedIn, Blogs*, et d'autres réseaux sociaux). Ce changement signifie une évolution vers un 'Parlement 2.0'. Ce nouveau paradigme implique une collaboration entre les Parlements de différents niveaux et tout autre acteur relevant. Une citoyenneté active est une citoyenneté heureuse. De plus elle renforce le processus démocratique et stimule la cohésion sociale.

### **2.5. Réseaux parlementaires interconnectés.**

L'assemblée parlementaire de la Francophonie (APF - l'assemblée consultative de la Francophonie) et la Conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE) sont des réseaux qui peuvent préfigurer différentes sortes de collaborations entre les Parlements régionaux. Actuellement la démocratie parlementaire se manifeste à l'intérieur des frontières régionales ou nationales. Les régions un plein essor économique, comme la région autour de Lille-Courtrai-Tournai ou Maastricht-le Ruhr expérimentent de nouveaux modèles de coopération et de concertation transrégionaux. Les réseaux des Parlements régionaux vont probablement jouer dans un futur prochain un rôle décisif.

## **3. LE MONDE SERA MOINS EUROCENTRISTE, MAIS MULTIPOLAIRE**

### **3.1. Démocratie et valeurs**

Nos sociétés ont subi de profondes transformations qui ont engendré une crise des mécanismes des représentations politiques. Les partis politiques ont gardé en grande partie leurs structures du passé et ne peuvent plus proclamer qu'ils représentent les intérêts des groupes de citoyens plus au moins homogènes, liés par des mécanismes de solidarité. Ce n'est plus si évident de définir adéquatement la représentation politique.

Le Rapport METRIS (UE) '*Emerging Trends in Socio-economic Sciences and Humanities in Europe*' analyse les composants de la crise de la représentation démocratique et présente les points d'attention suivants:

- La politique basée sur les intérêts d'un groupe est remplacée par une politique basée sur les valeurs. Les symboles et les images deviennent très importants dans la communication avec le citoyen.
- Le rôle croissant des média comme vecteur de communication entre la société et les classes politiques
- L'émergence de nouvelles formes d'actions sociales et l'invention de nouvelles formes d'actions politiques répondant à la crise (mouvement anti-capitaliste, nouvelles formes de politique locales, etc.)

#### Solutions:

- Des nouvelles configurations ?

- Réinventer les dialogues avec le corps électoral ? Comblent le déficit démocratique ?
- Regiopolarité ?
- ...

### **3.2. Régiopolarité**

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale l'ordre Westphalien a été organisé dans un cadre bipolaire, comportant une opposition radicale entre l'Est et l'Ouest. Le changement actuel vers un monde multipolaire et moins européen, est la conséquence du développement économique d'autres états, comme les pays BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Par contre, certains experts académiques pensent qu'il est plus approprié de parler de *regiopolarité* au lieu de multipolarité. Ce n'est plus seulement l'état qui est au cœur de la réflexion, mais aussi de plus en plus la région. Cela pourrait impliquer un plus grand rôle pour l'Union européenne dans le monde, car dans un monde multipolaire, dans un monde d'états, l'UE n'arrive pas à trouver et à légitimer sa position. De sorte que, si ceci se réalise, le système multilatéral devra être ouvert à des acteurs autres que l'état. Un ordre néo-Westphalien est-il émergent ?

## **4. DES SUJETS A DISCUTER**

- Est-ce que les démocraties représentative et participative s'opposent ou sont-elles complémentaires ?
- Est-ce que le développement de régions est un levier ou un obstacle pour l'intégration de l'Union Européenne ?
- Quel est le rôle des TIC et les nouveaux média dans la démocratie parlementaire régionale et l'engagement citoyen dans le processus démocratique.
- Les universités et les régions un partenariat pour plus de citoyenneté et de cohésion sociale ?
- Mutualité ou/et Subsidiarité ?