

# **PARLEMENT EUROPÉEN**

*DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES*

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

## **LA NOUVELLE EUROPE: LA GOUVERNANCE DANS UNE UNION JUSQU'À 30 ÉTATS MEMBRES**

*Série Affaires constitutionnelles*

*AFCO 101 FR*

Cette étude a été demandée par la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen dans le cadre du programme annuel de recherche.

Le présent document est publié dans les langues suivantes:

DE, EN (original), FR.

Auteur : Wilhelm Lehmann  
Fonctionnaire responsable: Wilhelm Lehmann  
Division des affaires internationales et constitutionnelles  
Tel: (352)4300-23588  
Fax: (352)4300-27724  
E-mail: DG4-politique@europarl.eu.int

Manuscrit achevé en février 2002.

Pour obtenir des copies papier,  
adressez-vous à : Service des Publications  
Tél: (352) 43 00-24053/20347  
Fax: (352) 43 00-27722  
E-mail: dg4-Publications@europarl.eu.int

Pour de plus amples informations  
sur les publications de la DGIV: <http://www.europarl.eu.int/studies>

Luxembourg, Parlement européen, 2002  
ISBN: 92-823-1684-X

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci

© Communautés européennes, 2002

*Printed in Luxembourg*

# PARLEMENT EUROPÉEN



---

*DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES*

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

**LA NOUVELLE EUROPE:  
LA GOUVERNANCE DANS UNE UNION  
JUSQU'À 30 ÉTATS MEMBRES**

*Série Affaires constitutionnelles*

*AFCO 101 FR*

*07 - 2002*



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Note de synthèse</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>11</b>
1.1. Contexte.....	11
1.2. Gouvernance et élargissement de l'Union européenne .....	13
<b>2. Gouvernance - définitions et interprétations</b> .....	<b>17</b>
2.1. Remarques préliminaires sur la terminologie .....	17
2.2. Interprétations internationales de la gouvernance.....	19
2.3. Aspects théoriques de la gouvernance.....	21
2.4. Perspective: la signification du nouvel agenda de la gouvernance pour l'UE.....	23
<b>3. Le Livre blanc sur la gouvernance européenne et ses critiques</b> .....	<b>25</b>
3.1. Le contexte: gouvernance et réglementation .....	25
3.2. Les principales propositions du Livre blanc .....	26
3.3. Recommandations concernant la Commission .....	27
3.4. Questions critiques .....	29
3.4.1. Consultation, transparence et efficacité .....	29
3.4.2. La législation dans la pratique: comitologie, intérêts sectoriels et réforme du Conseil .....	33
3.4.3. Agences .....	36
3.4.4. Nouveaux instruments réglementaires .....	38
3.4.5. Le Livre blanc et le débat constitutionnel.....	40
3.5. Récapitulatif.....	42
<b>4. Le Parlement européen dans le débat sur la gouvernance</b> .....	<b>45</b>
4.1. La réaction initiale du Parlement au Livre blanc .....	45
4.1.1. Déclarations antérieures sur des questions connexes .....	45
4.1.2. Observations et recommandations concernant le Livre blanc .....	46
4.2. Gouvernance à plusieurs niveaux: le Parlement européen et le contrôle politique.....	48
4.2.1. Le rapport Mandelkern .....	49
4.2.2. Aspects institutionnels de la comitologie.....	51
4.2.3. Le rôle des parlements .....	53
4.3. Conclusion: sur le problème de la légitimité .....	55
<b>Annexe: La théorie politique de la gouvernance</b> .....	<b>59</b>

<i>Dimensions conceptuelles du concept de la gouvernance</i> .....	59
<i>Gouvernance et participation publique</i> .....	61
<i>La crédibilité publique des experts et des agences</i> .....	62
<i>La gouvernance dans le cadre de l'Union européenne</i> .....	63
<i>Bibliographie</i> .....	67
<b>Abréviations</b> .....	<b>71</b>

## **Note de synthèse**

La nécessité de renforcer la légitimité démocratique et l'intelligibilité du projet européen suppose que l'UE doive travailler à une législation et à une mise en œuvre qui soient meilleures, plus simples et plus accessibles et qui répondent mieux aux préoccupations des citoyens. Comme le Parlement européen l'a réitéré à maintes reprises, il s'agit là d'une condition sine qua non si l'on veut que l'action de l'UE soit mieux comprise, mieux appliquée et plus facilement acceptée par les citoyens européens. Au cours des quelques dernières années, plusieurs facteurs ont contribué à intensifier l'urgence de cet agenda:

- Conformément à la stratégie formulée au Conseil européen de Lisbonne, le renforcement de l'intégration économique et sociale de l'UE et son intention de devenir plus compétitive demandent un cadre réglementaire clair et efficace pour protéger les intérêts des particuliers et des entreprises, en renforçant la sécurité juridique et en réduisant le coût du travail de réglementation de mauvaise qualité.
- L'élargissement qui s'approche à grands pas entraîne la nécessité de simplifier et d'améliorer les dispositifs réglementaires en vue de l'application intégrale de l'acquis dans une Europe élargie désireuse de préserver sa liberté d'action.
- Ces dix dernières années, l'Europe a réglementé des domaines qui relevaient auparavant de la compétence exclusive des États membres (tels que la politique environnementale, la protection du consommateur, le domaine social et les règles en matière de santé et de sécurité au travail) et dans lesquels soit il n'y avait pas encore de réglementations nationales, soit il convient de tenir compte de la dimension européenne pour mettre tous les pays sur un pied d'égalité.

Le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne cherche à intégrer les travaux antérieurs sur la transparence et une meilleure réglementation et à leur donner une nouvelle ambition. Il suit une approche sur deux fronts: premièrement, il annonce un train de mesures que la Commission entreprendra directement et, deuxièmement, il fait des suggestions aux autres institutions européennes, aux gouvernements nationaux et aux acteurs privés quant à leur contribution possible à une amélioration de la gouvernance européenne. Le Livre blanc est, en d'autres termes, à la fois un engagement de réforme de la Commission et une tentative de lancer (en donnant un exemple positif et par la coordination) le débat européen sur une meilleure gouvernance, qui aura lieu en 2002, et d'alimenter la révision prochaine des traités.

La nouvelle gouvernance comme modèle et une généralisation du gouvernement peuvent être décrits comme une méthode ou un mécanisme permettant de traiter "un large éventail de problèmes/conflits pour lesquels les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes en négociant et en délibérant et en coopérant dans le cadre de la mise en œuvre de ces décisions. Il s'agit principalement de formes horizontales d'interaction entre des acteurs qui ont des objectifs contradictoires, mais qui sont suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution aux autres et pourtant suffisamment interdépendants pour avoir tous à y perdre si

aucune solution n'était trouvée" <sup>1</sup>.

Dans le cadre de l'UE, le Livre blanc de la Commission se concentre sur les questions sous-jacentes aux traités, mais indique aussi quelques questions pour lesquelles la révision des traités s'avère indispensable, en désignant notamment l'article 133 (représentation de l'UE en ce qui concerne la politique dans le domaine du commerce extérieur) et l'article 202 (comitologie).

D'une manière générale, le Livre blanc aborde trois domaines d'activité:

- consultation, accessibilité et participation,
- meilleure réglementation,
- affaires institutionnelles, notamment la réforme du Conseil et le système de la législation déléguée (comitologie).

En guise de principe sous-jacent, la Commission souligne l'utilité des objectifs politiques spécifiés dans les traités et défend la méthode communautaire comme en étant l'instrument essentiel de mise en œuvre. Toutefois, le Livre blanc attire également l'attention sur de nouveaux instruments tels que la corégulation, les dispositifs contractuels et la méthode ouverte de coordination. La question de la légitimité démocratique est mentionnée, mais pas suffisamment développée, comme étant le préalable essentiel au respect des règles, à la consultation et à la participation.

Les procédures parlementaires constituent un instrument éprouvé d'organisation de débats publics sur les grandes questions politiques. Le Parlement européen et ses commissions cherchent régulièrement à obtenir l'avis du public et d'experts par des consultations et des auditions publiques. Certains États membres entreprennent systématiquement des consultations au niveau national sur les propositions présentées au Conseil. Certaines des propositions présentées dans les débats sur la gouvernance sur la manière de mieux consulter les "parties prenantes" en matière de législation semblent être une répétition inutile de ce que font les parlements.

Il convient de reconnaître que les pouvoirs de contrôle de nombreux parlements à travers le monde sont sur le déclin. Les "performances" institutionnelles d'un parlement sont largement tributaires de la qualité de l'information qu'il reçoit de l'exécutif. C'est pourquoi les parlements et les gouvernements devraient arrêter des normes de qualité en ce qui concerne l'information accompagnant les propositions gouvernementales, les rapports d'avancement relatifs à l'application des lois et les études d'impact.

On estime qu'il serait utile que le Conseil redouble d'effort pour améliorer l'accès à ses délibérations, notamment lorsqu'il agit en sa qualité de législateur et à l'égard du Parlement européen, et que la Commission mette en œuvre le train de mesures qu'elle a annoncé au Parlement il y a déjà quelque temps de cela.

---

<sup>1</sup> Cf. Schmitter Philippe C., *What is there to legitimise in the European Union... and how might this be accomplished?*, contribution au colloque de l'IUE "Mountain or Molehill?", Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, 2002.



Les outils modernes offerts par les technologies de l'information ne sont pas la panacée: il demeure extrêmement important de fournir l'accès à l'information de manière à donner du pouvoir aux citoyens et aux associations privées et à les informer sur ce qui se passe et sur les endroits où ils peuvent se procurer des informations sur les procédures et les faits saillants.

### **Mieux réglementer**

Le débat sur la gouvernance fait l'objet de deux philosophies fondamentalement différentes de réglementation sociale et d'autorité: réglementation par la définition de règles formelles ou par l'autorité reposant sur la réputation, la confiance et les incitations. L'idée selon laquelle la première approche est dépassée et autoritaire semble actuellement faire l'unanimité. Les pouvoirs publics sont néanmoins tenus d'exprimer l'intérêt général. Ils peuvent donc ainsi reposer sur des bases plus solides que l'autorégulation, qui émane souvent d'acteurs économiques ou de groupes dont les intérêts peuvent ne pas coïncider avec l'intérêt général sur le long terme.

Une législation contraignante devient nécessaire lorsqu'il faut parvenir à l'égalité de traitement des usagers par l'application uniforme de mesures identiques dans un domaine déterminé. Les codes de conduite et autres instruments d'autorégulation peuvent comprendre des mécanismes de sanctions mais, dans bien des cas, seule l'autorité publique utilisant la réglementation dispose de sanctions suffisamment sévères pour empêcher le non-respect des règles. Les autorités doivent aussi tenir compte du système juridique et constitutionnel existant, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen. Les États membres ont la responsabilité de garantir une conduite respectueuse de l'Europe à tous les niveaux de l'administration nationale.

La plupart des commentateurs s'accordent à dire que les parlements devraient se concentrer sur l'élaboration de lignes directrices fondamentales concernant la direction, le contrôle et la légitimation des nombreux centres de production de textes réglementaires (agences) à la lumière des principes de légalité démocratique et concernant le contrôle des effets des lois et des politiques gouvernementales du point de vue du citoyen (moyennant, par exemple, des études d'impact de la réglementation). Ces objectifs doivent être atteints sans supprimer les distinctions entre les pouvoirs législatif et exécutif.

### **Affaires institutionnelles et légitimité**

Il y a de fortes chances que les politiques de l'Union européenne aient de plus en plus à passer de la distribution de nouveaux droits et avantages matériels à une réglementation plus stricte et peut-être même à un contrôle plus strict de certaines libertés, ce qui entraîne la nécessité d'acquérir une plus forte légitimité démocratique dans la perspective de l'application de ces politiques "impopulaires". Sur les trois institutions centrales de l'Union européenne, c'est le Conseil qui semble avoir le plus grand besoin de réformer sa structure interne dans ce sens. Il est impératif de réduire la logique sectorielle des débats du Conseil en faveur d'une forme de prise de décision plus axée sur la délibération et de renforcer le rôle de coordination du Conseil "Affaires générales". De plus, il convient d'établir une séparation plus claire entre ses

activités législatives et ses activités de politique extérieure. La coordination interne entre les directions générales de la Commission n'est par ailleurs pas suffisante pour assurer une action collégiale.

Un grand nombre de questions institutionnelles vont être examinées par la Convention sur l'avenir de l'Europe et la conférence intergouvernementale ultérieure (parmi lesquelles, il faut espérer, le renforcement de la légitimité démocratique et de nouvelles méthodes de révision pour certaines parties du futur traité). La légitimité démocratique dépend de certaines formes et procédures fondamentales (droit de vote pour tous, par exemple) qui sont inaliénables et qui ne peuvent être remplacées par des panels cibles ou par d'autres propositions récentes. La mise en place d'un vrai débat public européen sur les questions politiques est difficile mais néanmoins nécessaire pour renforcer la crédibilité des institutions européennes et l'intérêt des citoyens pour les décisions prises au niveau européen. Cela serait facilité par la modification des procédures électorales du Parlement européen et une meilleure visibilité des partis politiques européens.

On peut tirer un certain nombre d'idées et de principes destinés à améliorer la gouvernance européenne des ouvrages consacrés à ce sujet:

- La gouvernance européenne doit combiner la négociation entre États, l'expression de la volonté populaire et le fonctionnement d'institutions fortes et permanentes. Les États membres doivent accorder la priorité absolue à l'incorporation et à l'application de la législation européenne.
- Les dispositifs de gouvernance ne fonctionnent jamais seuls, mais seulement en liaison avec des normes communautaires, l'autorité de l'État et la mise en concurrence du marché. Les forces de marché doivent être associées à des systèmes réglementaires perfectionnés, une architecture juridique élaborée et une culture partisane de l'état de droit.
- Dans un régime politique moderne, la légitimité repose sur un équilibre entre le savoir-faire technique et la représentativité fondée sur la majorité.
- Les nouveaux processus réglementaires tels que la corégulation supposent un risque de manque de pression des groupes de pairs, de formation de cartels et d'autorégulation laxiste. Le respect des normes juridiques et éthiques par les parties contractantes devrait donc être surveillé de près par des agences publiques.
- Les nouvelles approches de la démocratie participative et délibérative doivent reconnaître les principes et éléments structurels de la démocratie représentative. Les dirigeants politiques doivent communiquer et participer au dialogue aux niveaux local, régional, national et supranational. Les parlementaires nationaux ont une responsabilité particulière à cet égard.
- Il conviendrait de programmer des événements et manifestations afin de réduire le nombre de sujets et d'occasions de débat et d'aider le public à comprendre le processus d'opposition et de compromis politiques au niveau européen.
- Les réunions à caractère législatif du Conseil devraient être ouvertes aux députés européens particulièrement concernés par les questions traitées.
- Il conviendrait de faciliter l'accès, non seulement du Parlement européen mais aussi des autres parties prenantes aux intérêts légitimes, aux décisions prises par les comités opérant selon des procédures de comitologie et à la documentation utilisée pour la préparation de ces décisions.

- Il y a lieu d'établir une symétrie appropriée entre l'examen exhaustif des éléments législatifs et le contrôle politique des procédures internes et des personnages importants des agences et bureaux exécutifs et réglementaires.
- La Commission devrait dresser la liste de l'ensemble des consultations en cours avec des experts et la société civile organisée concernant la préparation d'actes législatifs dans un registre public bien structuré, régulièrement mis à jour et facile d'accès via l'Internet. Il conviendrait par ailleurs de publier l'intégralité du contenu des avis d'experts donnés à la Commission et d'en préciser l'auteur. Toutes les informations connexes, telles que le mandat attribué au départ, devraient également être mises à disposition.



## **1. Introduction**

### **1.1. Contexte**

Après une longue préparation politique et théorique impliquant un grand nombre d'agents et d'experts extérieurs, la Commission a adopté, le 25 juillet 2001, son Livre blanc sur "la gouvernance européenne"<sup>2</sup>. La communication avait été annoncée par le président de la Commission, Romano Prodi, en février 2000 comme étant l'un des plus importants objectifs stratégiques de son mandat. Dans son discours prononcé devant le Parlement européen le 15 février 2000, un jour après l'ouverture officielle de la CIG 2000, M. Prodi a présenté les objectifs stratégiques de la Commission européenne pour la période 2000-2005 et indiqué que le Livre blanc qu'il avait annoncé - sur "une forme nouvelle et plus démocratique de partenariat entre les différents niveaux de gouvernance en Europe" – était une réponse à l'élargissement, "qui nous obligera à repenser radicalement bon nombre de nos politiques existantes et la façon dont elles sont menées". La semaine précédente, M. Prodi avait indiqué que la première de ses quatre priorités stratégiques pour la période 2000-2005<sup>3</sup> consistait à "promouvoir de nouvelles formes de gouvernance européenne", en soutenant qu'il était nécessaire de "repenser les relations entre les institutions européennes et différents niveaux de gouvernement" et de "songer à une interprétation concrète du principe de subsidiarité".

Au cours de la CIG 2000, il est devenu évident que, quels que soient les résultats du Conseil européen de Nice, tous les problèmes afférents à l'élargissement de l'Union européenne ne seraient pas résolus par le traité de Nice. Ce malaise grandissant a été confirmé par la déclaration 23 relative à l'avenir de l'Union, annexée au texte du Traité. Cette déclaration indique en effet clairement que les chefs d'État ou de gouvernement estimaient nécessaire de poursuivre un débat quasi-constitutionnel qui avait déjà été relancé par le discours prononcé par le ministre allemand des affaires étrangères, Joschka Fischer, à l'université Humboldt de Berlin, et par les discours ultérieurs d'un grand nombre de dirigeants politiques.

Un autre développement avait commencé plus tôt: après que la Commission et son président, Jacques Santer, dussent se retirer le 15 mars 1999, la Commission a commencé à réformer ses structures internes, notamment en ce qui concerne les politiques en matière de contrôle financier, d'audit et de personnel. Cette réforme interne a été suivie de près par le Parlement européen<sup>4</sup> et en est désormais arrivée au stade des propositions concrètes concernant, par exemple, la révision du statut des fonctionnaires des Communautés européennes.

Le Livre blanc sur la gouvernance européenne se situe aujourd'hui entre ces deux développements, au départ distincts. Alors que la réforme interne demeurera probablement un sujet suscitant peu l'intérêt du public, la Commission semble penser que le débat sur l'avenir de l'Europe et la question de la gouvernance légitime et effective sont si étroitement liés que la distinction entre les mesures ne nécessitant pas de modifications des traités et celles qui en

---

<sup>2</sup> "Gouvernance européenne - Un Livre blanc", COM(2001) 428 final du 25.7.2001.

<sup>3</sup> Les trois autres sont: "Créer un espace de paix, de liberté, de démocratie et de sécurité", "Créer un nouvel agenda économique et social" et "Une meilleure qualité de vie pour tous".

<sup>4</sup> Voir les résolutions relatives à la réforme de la Commission, basées sur les quatre rapports d'Alain Lamassoure, Catherine Guy-Quint, Malcolm Harbour et José Javier Pomés Ruiz; JO C228 du 13 août 2001.

nécessitent risque de perdre toute importance. La question est néanmoins compliquée davantage par le fait que le traité de Nice introduira, pour autant qu'il entre en vigueur, des dispositions modifiant nettement le montage institutionnel de l'Union. Le nouvel article 190, qui facilite la création de partis politiques européens, ou les dispositions relatives à la coopération renforcée en sont des exemples.

Le Livre blanc reconnaît cette situation transitoire en identifiant des domaines où "les nouveaux modes de fonctionnement seront pleinement effectifs si les traités sont modifiés."<sup>5</sup> La "gouvernance européenne" figure ainsi en sous-titre de la communication de la Commission au Conseil européen de Laeken, où elle donne un premier aperçu de ses idées concernant la révision future des traités.<sup>6</sup> La Commission précise bien que le débat sur la gouvernance touche à des aspects constitutionnels de l'Union européenne et que, inversement, ses initiatives préparatoires en vue de la prochaine CIG seront basées sur les principes énoncés dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne.

\*\*\*\*\*

Le présent document de travail vise à définir le nouveau concept relativement récent de la gouvernance, tel qu'il s'applique à l'Union européenne, et à examiner ses implications pour le rôle institutionnel du Parlement européen. Il a pour but de servir de document de base pour les contributions futures du Parlement au débat sur la gouvernance ouvert par la communication de la Commission. Conformément à l'approche du Livre blanc, il se concentre dans la mesure du possible sur les questions sous-jacentes aux traités, à savoir la consultation, le rôle des experts et des agences, une meilleure réglementation (comitologie) et la réforme du Conseil.

Le débat sur la gouvernance devrait impliquer l'ensemble des institutions et organes européens, les acteurs publics et privés intéressés ainsi que les citoyens en général. La Commission présentera probablement une communication plus détaillée à la fin de 2002, qui sera sans doute étroitement liée aux travaux de la convention préparant la CIG 2003/2004. La présidence espagnole a annoncé qu'elle "adoptera les mesures opportunes pour que le Conseil mène un débat approfondi sur le Livre blanc sur la gouvernance européenne dès que sera écoulée la période de consultation prévue dans le Livre blanc". En outre, elle "s'engage à continuer et intensifier" le débat sur la simplification réglementaire, "dont la prochaine étape devra mener à l'élaboration d'un plan d'action concret au premier semestre de 2002"<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Livre blanc, op. cit., p. 11.

<sup>6</sup> Communication de la Commission sur l'avenir de l'Union européenne - Gouvernance européenne - Rénover la méthode communautaire; COM(2001) 727 final du 5.12.2001.

<sup>7</sup> Plus d'Europe - Programme de la présidence espagnole de l'UE; p. 18. Le document fait explicitement référence à l'accueil favorable qui a été fait au rapport Mandelkern et à la communication de la Commission sur la simplification réglementaire.

## 1.2. Gouvernance et élargissement de l'Union européenne

Les deux grandes questions au cœur du projet européen sont l'efficacité et la légitimité des politiques et des institutions européennes<sup>8</sup>. Alors que tous les gouvernements sont aujourd'hui confrontés aux problèmes d'efficacité (qui ont ainsi donné lieu à un grand nombre d'études comparant, par exemple, le système institutionnel et les procédures des États-Unis et de l'Union européenne ainsi que leurs "performances"<sup>9</sup>, la nature de l'Union européenne et sa situation particulière rendent le problème de la légitimité démocratique particulièrement difficile à résoudre. Une récente analyse historique<sup>10</sup> argumente que, même pour le peuple américain, la "création par défaut" de l'échiquier politique et du gouvernement central est plutôt l'objet de "méfiance". L'expansion des pouvoirs de Washington après la Seconde guerre mondiale est, selon cette étude, une anomalie causée par l'opposition à l'Union soviétique et l'embarras provoqué parfois par les comparaisons politiques (sur des sujets tels que le racisme, par exemple). Ces dernières ont incité les gouvernements américains des années 60 et 70 à promulguer la loi relative aux droits civils qui a contribué à l'expansion du gouvernement fédéral au détriment des droits des États.

N'étant pas un État fédéral homogène doté d'un budget central important, l'Union européenne est un système politique à l'égard duquel les citoyens, les entreprises, les associations et autres "parties prenantes" ont, pour des raisons politiques, historiques, culturelles et linguistiques, encore plus de "méfiance" ou, en d'autres termes, ceux-ci ont plus de difficultés à avoir spontanément confiance dans le processus décisionnel européen, comme Schmitter et bien d'autres l'ont démontré<sup>11</sup>. Ce dilemme ne va certainement pas s'amoinrir avec l'élargissement de l'Union européenne à 25 ou 30 États membres. Le simple "problème des nombres" souvent décrit par le commissaire Michel Barnier notamment, dans la dernière ligne droite avant la dernière CIG et le Conseil européen de Laeken<sup>12</sup>, entraîne de graves obstacles structurels, notamment la question de savoir si l'Union sera à même d'évoluer ou si elle restera paralysée dans son cadre juridique actuel<sup>13</sup>. Dans ce contexte, il est regrettable que le deuxième rapport sur la révision des traités, qui présente des suggestions concernant des procédures de révision des traités et qui a été remis à la Commission par l'Institut universitaire européen, ait bien moins attiré l'attention du public que le premier, qui

---

<sup>8</sup> Voir la communication de la Commission sur l'avenir de l'Union européenne, COM(2001)727 du 5.12.2001, p. 7.

<sup>9</sup> Plus particulièrement les travaux de G. Majone (par exemple, *Regulating Europe*, London - New York 1996).

<sup>10</sup> Brands H.W., *The Strange Death of American Liberalism*, Yale, 2001.

<sup>11</sup> Plus récemment: Schmitter Philippe C., *What is There to Legitimise in the European Union... and How Might This be Accomplished?*, Document de travail Jean Monnet 6/01 et contribution au colloque de l'Institut universitaire européen "The Commission White Paper on Governance", édité par Christian Joerges, Yves Mény et J.H.H.Weiler. Toutes les contributions sont disponibles sur <http://www.iue.it/RSC/Governance>. Le colloque sera désigné dans les notes de bas de page suivantes par l'expression "colloque de l'IUE". La mise en page est préliminaire et sera donc différente dans la publication finale de l'ouvrage.

<sup>12</sup> Par exemple, Barnier Michel, *L'urgence européenne*, Note personnelle du 17 octobre 2001.

<sup>13</sup> Pour une analyse détaillée des répercussions de l'augmentation du nombre d'États membres de l'Union européenne sur ses mécanismes de décision, voir le chapitre 1 de l'ouvrage de Quermonne J.-L. intitulé *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces* - Paris 1999.

correspondait à une proposition relative à la consolidation des traités actuels en un seul document à droit constant <sup>14</sup>.

Vu sous un autre angle, l'élargissement peut être interprété comme une nouvelle intrusion de politiques quasi-étrangères dans le système de réglementation "intérieure" (communautaire y compris). La politique étrangère tend, peut-être inévitablement, à régler les conflits en ayant recours aux prérogatives exécutives et en se passant des garanties constitutionnelles qui sont destinées à restreindre la législation nationale (et, de plus en plus, européenne). Cette tendance est corroborée par une autre évolution: la position de plus en plus dominante de l'Europe dans le monde est la raison la plus souvent citée pour justifier l'approfondissement de l'intégration politique, notamment au regard du deuxième pilier. Manifestement, cela ouvre subrepticement un nouveau domaine de "politique étrangère": les relations de l'UE avec le reste du monde. La construction d'une *puissance européenne* va certainement rendre la centralisation intérieure encore plus tentante.

Une autre évolution liée à l'élargissement concerne la politique économique. L'Union européenne est passée lentement d'une intégration négative à une intégration positive. L'intégration négative est à courte portée pour les politiques supprimant les obstacles à l'intégration, notamment en ce qui concerne le marché intérieur (par exemple, la suppression des barrières au commerce et à la prestation de services). L'intégration positive, au contraire, contraint les États membres à aligner les politiques qui ont un impact considérable sur la situation individuelle de leurs agents économiques (tels que le respect des plafonds de déficit budgétaire adoptés dans le pacte de stabilité). On peut à nouveau subdiviser cette dernière catégorie, d'une part, en coordination qui n'impose qu'un certain nombre de règles contraignantes (comme dans le pacte de stabilité), laissant aux États membres la liberté d'agir dans les domaines qui ne sont pas assujettis à ces règles (par exemple, pour adopter des priorités en matière de politique budgétaire pour autant qu'elles respectent le critère concernant le déficit) et, d'autre part, en coordination obligeant les États membres à élaborer des grandes orientations de politique commune. C'est ce que commencent à essayer de faire les 12 pays de la zone euro, par exemple, dans le domaine de la politique économique et sociale. De même, la Commission a commencé à faire des propositions de ce type en utilisant la méthode ouverte de coordination.

Comme l'a démontré Fritz Scharpf, l'intégration positive telle que la coordination des conditions régissant la production économique (*Standortfaktoren*) va générer des tensions bien plus fortes entre les 15 États membres que les précédentes étapes d'intégration négative, étant donné que la normalisation dans ces domaines d'action (et, surtout, des politiques concernant le système des retraites ou la fiscalité directe, jusqu'à ce jour hors du champ d'action de la Communauté) ne tarderait pas à toucher les projets et la situation économique de la majorité des citoyens. Le niveau de conflit à prévoir serait bien plus important que ce n'était le cas avec les politiques réglementaires puisque, dans le cadre des politiques de (re)distribution, les gagnants et les perdants sont souvent facilement visibles et se trouvent dans un jeu d'affrontement à somme nulle. Si cela se vérifie au sein de l'Union actuelle, cela vaut aussi a fortiori pour une Union élargie à 25 ou 30 membres, compte tenu du niveau de vie et du niveau de compétitivité complètement différents des pays candidats. Il pourrait

---

<sup>14</sup> Ehlermann Claus-Dieter, Mény Yves (eds.), *Réformer les procédures de révision des traités*; Deuxième rapport sur la réorganisation des traités de l'Union européenne remis le 31 juillet 2000 à la Commission européenne.



s'avérer nécessaire de prendre quelques décisions difficiles, aussi bien pour la population des pays candidats que pour les citoyens des 15 États membres actuels. Ces décisions nécessiteraient, bien entendu, un niveau élevé de confiance de l'opinion publique dans le processus décisionnel européen. En d'autres termes, pour faire respecter des règles nouvelles potentiellement pénibles, il sera essentiel de bénéficier d'une grande légitimité.

Si l'efficacité législative est une source importante, pour ne pas dire suffisante, d'acceptation d'une communauté politique par ses membres, comme l'affirment notamment les néofonctionnalistes tels que Majone, il faudra tout de même aborder les problèmes techniques de la prise de décision suite à l'élargissement. Le traité de Nice ne les a certainement pas résolus de manière satisfaisante. Il y en a encore quelques années de cela, l'Union se trouvait dans la situation heureuse de pouvoir "faire le bien" (concurrence renforcée, prix plus bas, environnement plus propre, etc.), renforçant ainsi sa légitimité du fait de son travail législatif. Dans une situation d'intégration positive toujours plus exigeante, laissant beaucoup moins de marge de manœuvre aux États membres, la légitimité politique de procédure va prendre encore plus d'importance. La légitimité de procédure est généralement définie comme étant la légitimité basée sur des procédures décisionnelles particulières et les possibilités de participation au processus politique. C'est dans ce contexte que les délibérations publiques, les consultations et la citoyenneté active entrent en jeu. Mais c'est aussi dans ce contexte que les eurosceptiques avancent leurs arguments à propos de l'absence d'un *demos* européen, d'un véritable espace public européen et d'une démocratie européenne.

Un dernier point: la Commission, l'institution européenne la plus importante sur le plan de la réglementation, a tiré des conclusions de grande envergure des événements du printemps 1999 qui, dans une large mesure, étaient dus à des problèmes de fraude et d'incompétence tant présumés que réels (voir ci-dessus). Le Parlement devra examiner de près si la Commission prend pleinement en compte la nécessité de plus en plus importante de meilleurs audits de performance (par opposition aux audits financiers). La probité des organes de l'UE, vus de l'extérieur, ne peut être démontrée que si la discipline et la rigueur des audits de performance sont prises plus au sérieux.

Les propositions du Livre blanc devront ainsi être examinées à deux égards: il faudra déterminer, d'une part, la mesure dans laquelle elles sont à même d'accroître l'efficacité législative de l'Union, qui améliorerait davantage sa légitimité par les résultats et, d'autre part, la mesure dans laquelle elles tiennent compte des problèmes que suppose de faire passer la légitimité de procédure à un niveau supérieur, contribuant ainsi à une Union européenne plus démocratique et généralement acceptée, à même de faire largement respecter ses réglementations, y compris après l'élargissement.



## 2. Gouvernance - définitions et interprétations

Au cours des dix dernières années, les conférences, rapports et recommandations sur la gouvernance, une meilleure réglementation, l'amélioration de la gestion publique et d'autres sujets connexes ont proliféré et atteint le plus haut niveau politique. En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a adopté l'objectif stratégique consistant à ce que l'Union européenne devienne l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive au monde. Ceci n'était que la dernière étape d'une longue histoire de programmes de rationalisation de la réglementation (voir chapitre 4). En dehors de l'UE, non seulement l'ONU et ses institutions spécialisées, mais aussi l'OCDE et l'OSCE y apportent leurs contributions. Il est peut-être inévitable que les définitions qui sous-tendent ces activités à multiples facettes montrent un caractère plutôt hétérogène, même si toutes les actions s'articulent autour de ce que les observateurs critiques ont appelé les aspects "fonctionnalistes" et opérationnels de la législation (nécessité, proportionnalité, subsidiarité, transparence, responsabilité, accessibilité et simplicité<sup>15</sup>).

### 2.1. Remarques préliminaires sur la terminologie

En anglais, le mot "governance" désigne souvent, sans aucun jugement de valeur, le processus ou les actes rattachés à l'exercice des pouvoirs publics (gouvernement). Utilisé de cette façon neutre, il est souvent associé à des spécifications de domaines d'action particuliers (gouvernance économique, gouvernance locale, etc.). Mais tel n'a pas été le sujet de la discussion politique sur la gouvernance de ces quelques dernières années. Le terme y est plutôt utilisé pour donner un aspect nouveau aux vieilles questions institutionnelles et procédurales considérées sous un nouvel angle.

Les députés européens ont été assez nombreux à critiquer la Commission dans le débat plénier sur le Livre blanc pour ne pas avoir utilisé une nomenclature plus accessible aux non-anglophones. En Espagne, après avoir été utilisé au dix-huitième siècle comme un gallicisme, ce mot a disparu au cours des siècles suivants. Il est réapparu aujourd'hui en sciences politiques où le terme anglo-saxon est utilisé, mais sa traduction par *gobernanza* a peu de sens pour le citoyen moyen. En Allemagne et en Italie, le mot *governance* est souvent utilisé tel quel, ce qui souligne par ailleurs son origine anglo-saxonne et son contexte philosophique libéral. Le mot *Regieren* employé dans le titre allemand du Livre blanc n'exprime pas vraiment cette nouvelle interprétation. Le terme *gouvernance* est désormais plus ou moins accepté par les francophones comme l'équivalent de "governance" dans son usage actuel; l'ancienne utilisation du mot remontant au XIII<sup>e</sup> siècle, où il signifiait l'art et la technique de gouverner, a ainsi été redécouverte. Mais il s'agit d'une redécouverte récente, tout du moins dans le langage populaire: un dictionnaire d'intérêt général des années 50 définit le terme *gouvernance* comme étant la juridiction dans certaines villes néerlandaises, dirigée par un *gouverneur*, ainsi que le bâtiment où siégeait ce dernier<sup>16</sup>.

Il y a lieu d'ajouter que, en anglais courant, "governance" est devenue une expression passe-

---

<sup>15</sup> Cf. Rapport final du Groupe Mandelkern sur la qualité de la réglementation, 13 novembre 2001.

<sup>16</sup> Petit Littré 1959, p. 999.

partout pour désigner tous types de fonctions de direction <sup>17</sup>. En ce sens, et plus particulièrement s'il est utilisé avec des superlatifs tels que "plus" ou "meilleur", le terme gouvernance exprime simplement l'intention de développer l'exercice des activités politiques ou administratives dans un domaine donné, principalement mais pas exclusivement par des acteurs publics et à but non lucratif. Ce concept moderne de la gouvernance est apparu dans le jargon politique vers la fin des années 80, lorsque de nouvelles vues sur l'organisation des politiques et des entités publiques ont été introduites: les bonnes pratiques en matière de gestion d'entreprise devraient aider les organisations gouvernementales à augmenter le volume de leurs services et à en améliorer la qualité. La réduction des dépenses publiques et l'ouverture vers les citoyens (souvent comparés à des "clients") jouent également un rôle important.

En conclusion, le terme "gouvernance" peut traduire à la fois une description objective d'un système politique donné (par exemple, lorsque l'on parle de l'Union européenne comme d'un système de gouvernance *sui generis*) et un catalogue de prescriptions normatives de la direction politique qu'un tel système politique devrait prendre. Ralf Dahrendorf a récemment indiqué que la notion de bonne gouvernance était synonyme de gouvernement "néo-social-démocrate" bien intentionné ou de "troisième voie" <sup>18</sup>. De manière peut-être plus sympathique, la bonne gouvernance a été définie comme étant "un processus d'élaboration et d'application des lois bien contrôlé, une administration et une réglementation sérieuses, associés à des moyens de garantir que les gens savent ce qui se passe et qui en tenir pour responsable" <sup>19</sup>. La gouvernance couvre aussi différents niveaux conceptuels et différentes orientations normatives. Comme l'ancien député européen Tom Spencer l'a récemment fait remarquer, un gouvernement n'est qu'un "exemple particulier de gouvernance"<sup>20</sup>. Par voie de conséquence, on pourrait aussi dire que la législation est un exemple particulier de réglementation. Tant la gouvernance que la réglementation englobent les activités juridiques et administratives qui ont traditionnellement été divisées en différents degrés d'importance, de formalité et de généralité, avec la législation, définie strictement (promulgation des lois), et l'administration pure (exécution des règlements techniques) à chaque extrémité. Ceci entraîne, entre autres, un certain effacement de l'ordre hiérarchique des normes juridiques et de différents degrés d'autorité, dont il est question ci-après.

---

<sup>17</sup> Dans une récente offre d'emploi du British Council, par exemple, le domaine d'activité d'un Directeur, Gouvernance et Société, était décrit de la façon suivante: "relations entre l'État, le secteur privé, la société civile et l'action publique permettant l'inclusion sociale, l'égalité et le développement durable", couvrant des domaines essentiels tels que "les droits de l'homme et la justice, l'égalité des sexes, la diversité et l'inclusion sociale, la participation et la démocratie, la gestion et l'économie, les finances et la responsabilité d'entreprise". Dans le même esprit, la Fondation Ford recherchait récemment un Responsable de Programmes, Gouvernance, Afrique du Sud, dont les responsabilités engloberaient le développement d'une "bonne gouvernance et d'une forte participation civile" ainsi que des "unités locales de gouvernance pour répondre aux demandes de prestation de services, d'administration plus responsable ainsi qu'aux besoins et aux attentes de la communauté qu'elles représentent".

<sup>18</sup> Dahrendorf Ralf, "Öffentliche Sozialwissenschaft - Nützlich? Lehrreich? Unterhaltsam?" *WZB-Mitteilungen* 94, Dezember 2001, p. 3.

<sup>19</sup> Vibert Frank, "Governance in the EU - From Ideology to Evidence"; *European Policy Forum Paper*, 2001.

<sup>20</sup> Spencer Tom, "Governance and Civil Society", *Journal of Public Affairs*; vol. 1, no. 2, p. 187.

## 2.2. Interprétations internationales de la gouvernance

L'Union européenne est certainement l'exemple le plus frappant de gouvernance supranationale institutionnalisée. La gouvernance transnationale au-delà de l'État-nation est néanmoins désormais un phénomène mondial. Il convient donc de donner un aperçu de certains éléments du débat sur la gouvernance internationale afin de comprendre comment l'utilisation du terme par la Commission européenne a été influencée avant d'être au cœur du débat sur la réforme de l'UE.

L'origine de l'utilisation actuelle du terme gouvernance est à remettre dans le contexte du rôle des organisations internationales dans la mondialisation: les gens sont de plus en plus nombreux à se sentir immédiatement concernés par les effets économiques et sociaux de la concurrence mondiale. Ils n'acceptent plus que la réglementation de cette concurrence soit exclusivement laissée entre les mains des diplomates et dirigeants politiques, d'après les règles du droit international. Ce dernier peut être vu comme une reproduction au niveau international d'une théorie libérale de l'État: dans la communauté internationale, l'État est considéré comme l'analogie du citoyen à l'intérieur d'un État. Contrairement à cette tradition et s'inspirant de la réflexion constitutionnelle, certains citoyens et activistes veulent désormais avoir le contrôle démocratique des institutions qu'ils jugent être à la tête de la mondialisation (telles que l'OMC et les institutions Bretton Woods)<sup>21</sup>. Ces revendications commencent à avoir un effet: le Secrétaire Général de l'OMC, Mike Moore, a en effet récemment conseillé aux parlements de s'engager plus activement dans le contrôle des activités de son organisation, une déclaration plutôt inhabituelle pour le responsable d'un organisme intergouvernemental<sup>22</sup>.

D'une manière générale, la gouvernance fait penser à l'idée d'ouvrir le gouvernement à de nouveaux agents extérieurs aux structures classiques de l'État ("gouvernance sans gouvernement"), par opposition aux vues plus traditionnelles selon lesquelles, pour la plupart, "c'est dans le cadre de l'État que la gouvernance, avec ses plus importantes fonctions de garantie du bien-être et de la sécurité, se situe"<sup>23</sup>. L'intervention des États nationaux au sein des organisations internationales relève du domaine des affaires étrangères, longtemps considéré comme le domaine régalién de l'exécutif. Tant au plan global que régional, les tentatives d'influencer cette intervention sont ainsi manifestement incompatibles avec les idées traditionnelles à propos de la prérogative de l'État et de la séparation des pouvoirs dans la plupart des pays occidentaux<sup>24</sup>. De plus, l'agenda de la politique intérieure de l'UE s'est tourné vers des domaines traditionnellement suivis de près par les États membres ou considérés comme particulièrement sensibles pour l'opinion publique (migration, par exemple).

---

<sup>21</sup> Voir Lamy Pascal, "Entre les institutions et la société civile: comment faire progresser la gouvernance mondiale?" *Convictions* n° 2, décembre 2000, p. 24.

<sup>22</sup> Discours prononcé devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 23 janvier 2002.

<sup>23</sup> Weiler Joseph H.H., "How to be a European Citizen - Eros and Civilisation"; *Working Paper Series in European Studies*, Spring 1998, p. 12.

<sup>24</sup> Voir, à titre d'illustration récente, une décision de la Cour constitutionnelle allemande sur les droits du Bundestag dans le contrôle de la politique étrangère (BVerfG, 2 BvE 6/99 du 22.11.2001); cf. aussi Helen Milner, "Regional Economic Co-operation, Global Markets and Domestic Politics: A Comparison of NAFTA et the Maastricht Treaty"; *Journal of European Public Policy*, 1995, vol. 2, no.3 p. 337-360.

Les définitions récentes de la gouvernance se sont concentrées sur cinq principes constituant le "nouvel" agenda de la gouvernance (efficacité, intégrité, équité, transparence et responsabilité). Alors que l'efficacité et l'équité sont depuis longtemps des concepts *de jure* et *de facto* universellement reconnus, ceux de transparence et de responsabilité sont plus récents: ils ont été inclus dans le cadre de la lutte contre la corruption et les détournements de fonds ainsi que pour développer le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. De plus, le nouveau modèle de gouvernance implique la participation directe des acteurs qui ne prenaient auparavant pas part aux fonctions gouvernementales: la gouvernance est généralement définie dans un sens plus large que le gouvernement. Selon une définition récente, la gouvernance se rapporte à un "ensemble de règles, de principes et de procédures qui entre en jeu dans les réglementations ou les activités chevauchantes" <sup>25</sup>. Le PNUD considère la gouvernance comme "un concept englobant une série de mécanismes et de processus de nature à maintenir le système, à responsabiliser la population et à garantir que la société s'approprie le processus" <sup>26</sup>.

Selon la Commission sur la gouvernance mondiale, la gouvernance est un processus permanent permettant de concilier des intérêts contradictoires ou différents et de prendre des mesures de coopération. Il comprend des institutions et des régimes officiels habilités à imposer le respect des règles, ainsi que des arrangements informels que les gens et les institutions ont soit arrêtés d'un commun accord, soit estimé être dans leur intérêt <sup>27</sup>.

Dans une description présageant l'utilisation du terme par la Commission européenne, la gouvernance est représentée dans ce contexte: autrefois, l'État se chargeait de l'administration quotidienne et faisait contrepoids aux intérêts particuliers. Ces fonctions demandaient une contribution minimale des citoyens. Dans les sociétés modernes perfectionnées et complexes, toutefois, l'État doit jouer des rôles nouveaux qui vont bien au-delà de ces tâches mécaniques. Il doit intervenir en tant que négociateur, moteur et partenaire en matière de planification participative, permettant l'apprentissage organisationnel, la coévaluation et la collaboration nécessaire entre les acteurs économiques et la société dans son ensemble <sup>28</sup>.

Pascal Lamy, commissaire responsable du commerce extérieur, a défini la gouvernance, de façon quelque peu ironique, comme "ce mot curieux, commode tant qu'on ne dit pas trop ce qu'on y met, [...] un ensemble de processus transactionnels par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, mises en œuvre et contrôlées" <sup>29</sup>. La gouvernance européenne a récemment été décrite par un observateur canadien comme étant à deux niveaux: le premier correspondrait à une approche "économistique" modelée sur les priorités et les règles du commerce extérieur et la formation de coalitions par les acteurs économiques, règles que l'on retrouve d'ailleurs dans d'autres régions du monde, comme l'Association de libre-échange nord-américaine (ALENA); tandis que le deuxième correspondrait à une approche "institutionnelle" articulée autour d'idées telles que l'identité, la citoyenneté et la bonne

---

<sup>25</sup> Smouts Marie-Claude, "The Proper Use of Governance in International Relations"; *International Social Science Journal*, 1998, vol. 50, no. 155, p. 81-89.

<sup>26</sup> *Rapport annuel sur le développement humain 1992*.

<sup>27</sup> "Our Global Neighbourhood" (notre voisinage mondial); Rapport de la Commission sur la gouvernance mondiale, 1995; chapitre I.

<sup>28</sup> Cf. Paquet Gilles, "Innovation en gouvernance au Canada"; *Optimum, La revue de gestion publique*, 1999, vol. 29, no. 2/3, p. 80-90.

<sup>29</sup> Lamy Pascal, op.cit., p. 26.

conduite, aspects plutôt particuliers à l'Union européenne<sup>30</sup>. En fait, cette description correspond de près aux deux idées maîtresses de la discussion tant politique qu'universitaire sur la gouvernance européenne, à savoir l'efficacité et la légitimité.

### **2.3. Aspects théoriques de la gouvernance**

Ces dernières années, la gouvernance est devenue un courant complexe de recherche dans le cadre des études sur l'intégration européenne et de ses disciplines prédominantes, les sciences politiques et le droit. En termes de stratégie de recherche, la gouvernance a été bien appréciée en guise de perspective nouvelle transcendant la dichotomie traditionnelle entre les relations internationales (étroitement liées à l'intergouvernementalisme) et la politique comparative (étroitement liée au néofonctionnalisme). Bien que la valeur pratique et normative d'une grande partie de ces travaux universitaires volumineux ne soit pas encore claire, un aperçu sommaire des concepts fondamentaux des travaux de recherche sur la gouvernance est joint au présent document (voir *annexe*).

Au départ, la gouvernance visait à identifier et conceptualiser les mécanismes et les relations entre différents acteurs et institutions dans un domaine social ou politique donné. Une définition proposée récemment par Philippe Schmitter reproduit bien cette approche:

La gouvernance est une méthode ou un mécanisme permettant de traiter un large éventail de problèmes/conflits pour lesquels les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes en négociant et en délibérant et en coopérant dans le cadre de la mise en œuvre de ces décisions. Il s'agit principalement de formes horizontales d'interaction entre des acteurs qui ont des objectifs contradictoires, mais qui sont suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution aux autres et pourtant suffisamment interdépendants pour avoir tous à y perdre si aucune solution n'était trouvée<sup>31</sup>.

Considérée comme stratégie de recherche, la gouvernance vise également à analyser les moyens de mettre au point des critères normatifs tels que l'efficacité, la légitimité et leur rationalité en matière de politique et de définition des politiques. Dans la plupart des exposés, la gouvernance n'est pas une fin politique en soi, mais plutôt un outil permettant d'améliorer l'exercice du pouvoir politique. En d'autres termes, la gouvernance peut être définie comme un réseau complexe de relations horizontales et (parfois) verticales et comme une idée normative, dont le but est d'améliorer le fonctionnement de la démocratie contemporaine.

On peut distinguer parmi le grand nombre de modèles de gouvernance que l'on peut trouver dans les différents ouvrages consacrés à ce sujet, en les simplifiant quelque peu et dans l'optique particulière des affaires communautaires, trois types de gouvernance:

- **gouvernance à plusieurs niveaux:** c'est ce modèle qui est le plus souvent utilisé pour décrire la situation de l'UE. Il souligne la hiérarchisation des organes européens, nationaux et régionaux, mais ne tient pas compte de la difficulté croissante que suppose le repérage des compétences partagées d'après des critères géographiques ou

---

<sup>30</sup> Paquet Gilles, *La gouvernance en tant que précaution auxiliaire*; 2000, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

<sup>31</sup> Schmitter Philippe C, contribution au colloque de l'IUE, op.cit., p. 6.

hiérarchiques. Il est étroitement lié aux discussions constitutionnelles qui ont lieu dans les milieux juridiques.

- **gouvernance en réseau:** ce modèle est influencé par les travaux effectués en économie et en administration d'entreprise, qui soulignent que les organisations doivent être ouvertes et flexibles, non hiérarchiques et liées entre elles. Ce modèle ne dit néanmoins rien quant aux éléments constitutifs d'un bon réseau ou d'un réseau débilitant, ignorant ainsi les questions normatives.
- **gouvernance fondée sur le savoir-faire:** ce modèle émane de l'analyse des systèmes et souligne l'importance d'un traitement optimal de l'information, notamment de l'information spécialisée, retransmise au décideur, sur les effets des politiques ayant déjà été mises en œuvre. Ce modèle manque toutefois de critères convaincants en ce qui concerne les répercussions voulues ou indésirables des décisions et a tendance à faire obstacle aux décisions qui doivent être prises dans une situation de connaissances incomplètes <sup>32</sup>.

Bien qu'il soit difficile de mettre ces modèles condensés en pratique, il ressort clairement de ce qui suit que chacun d'eux conduit à des conclusions spécifiques sur les questions d'ordre administratif ou politique comme, par exemple, sur la question de savoir si les fonctionnaires de type *généraliste* travaillant dans des organisations centrales (comme la Commission) ou les experts d'agences devraient être responsables de l'adoption et de l'exécution des actes législatifs et réglementaires. De plus, ils arrivent à différentes suggestions quant au moyen d'établir la responsabilité et la légitimité politique.

La gouvernance est vue par la plupart des spécialistes de l'intégration européenne comme une évolution continue des normes publiques via la pondération de différents intérêts et préférences, afin de parvenir au respect des règles et à un sentiment de solidarité. Pour réussir une telle progression, il convient de tenir compte de plusieurs facteurs, dont certains facilitent l'élaboration de normes tandis que d'autres bloquent ce processus:

- la diversité des origines et des intérêts des représentants au sein des institutions "majoritaires" (comme le PE) et collégiales (comme la Commission);
- l'inégalité d'accès à l'information et aux autres moyens de participation entre les différents participants à l'élaboration des politiques; il devrait être possible d'y remédier par la mise en place d'un moyen de recours (droit d'interjeter appel) en cas de refus de consultation du public et de refus d'explication (en public) de toute décision politique, ainsi que de sa préparation;
- le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité par tous les organes participant au processus d'élaboration des politiques, associé à la nécessité d'un examen a posteriori et d'un mécanisme de retour d'information;
- le respect des principes de précaution (toute prise de décision doit tenir compte des risques impliqués et chercher à anticiper les conséquences probables et improbables) et la valeur ajoutée (les avantages doivent être supérieurs aux coûts).

---

<sup>32</sup> Pour une analyse similaire plus détaillée d'un point de vue libéral, voir Vibert Frank, op.cit., annexe I.



## 2.4. Perspective: la signification du nouvel agenda de la gouvernance pour l'UE

Les origines (droit international et secteur privé) du nouvel agenda de la gouvernance ont conduit plus d'un décideur européen à émettre des réserves. Cette innovation en vogue n'est-elle qu'un autre piège de l'école néolibérale, destiné à affaiblir les institutions européennes en faveur de politiques favorisant davantage le marché libre ? Pourrait-il s'agir d'un instrument utile pour se préparer à l'élargissement, pour consolider le rôle de l'UE dans le monde et pour renforcer la confiance des citoyens européens dans ses institutions ? L'adoption des idées de gouvernance par la Commission ne représente-t-elle qu'un nominalisme symbolique ou une défense institutionnelle intéressée <sup>33</sup> ?

Il y a un écart important entre une grande partie de la méthodologie de la gouvernance et les principales caractéristiques de la construction européenne: la Communauté européenne et, dans une moindre mesure, l'Union européenne sont fondées sur l'état de droit, c'est-à-dire le respect d'une réglementation uniforme et contraignante. La Cour de justice des Communautés européennes joue un rôle dans l'évolution constitutionnelle de la construction européenne qui ne peut être surestimé. Il est probable que ce que l'UE a acquis en termes de légitimité démocratique soit dans une large mesure basé sur cette influence prédominante des mécanismes juridiques et quasi-juridiques. Le débat sur la gouvernance peut supposer le risque de faire oublier que "la loi est un moyen de stabiliser les attentes comportementales et de réprimer la défection et la liberté de manœuvre, parce qu'elle établit un rapprochement entre non-respect des règles et sanction. [...] Elle transforme les accords en droits ou en contrats, qui lient alors tous les membres de la même façon" <sup>34</sup>.

D'autre part, une grande partie du débat sur la gouvernance se centre sur les notions de complexité et de travail en réseau à plusieurs niveaux qui, tout du moins aux plus hauts niveaux du système de réglementation de la société, semblent difficiles à exécuter. Selon les termes de Markus Jachtenfuchs, l'approche de la gouvernance "ignore presque complètement les questions de pouvoir politique et de règle" <sup>35</sup>. Comment assurer alors une délimitation claire des responsabilités, comment déterminer qui est supposé prendre certaines décisions, comment tenir compte des inégalités d'accès aux institutions juridiques et responsables de l'élaboration des politiques ? Qu'en est-il de la définition de l'intérêt commun et du rôle des organisations politiques non sectorielles (partis, par exemple) ?

Si le droit communautaire est depuis longtemps considéré comme un *tertium* entre le droit des États (fédéraux) et le droit public international <sup>36</sup>, il ne faut pas perdre de vue dans les études à venir le fait que, il y encore peu de temps de cela, la nouvelle interprétation de la gouvernance était avant tout discutée au sein des organisations internationales et des ONG. On pourrait dire que, dans le nouvel agenda de la gouvernance, un système politique récent et peu légitimé,

---

<sup>33</sup> Le commentaire de Neil Walker est plutôt acerbe à ce propos: le Livre blanc "suggère une revitalisation de la méthode communautaire qui promet de revitaliser un organe, la Commission elle-même, plutôt que d'autres." op.cit., p. 34.

<sup>34</sup> Eriksen Erik O., *Governance or Democracy? The White Paper on European Governance*, contribution au colloque de l'IUE, p. 9.

<sup>35</sup> Jachtenfuchs Markus, *The Governance Approach to European Integration*, op.cit., p. 258.

<sup>36</sup> Joerges Christian, *Ökonomisches Gesetz – Technische Realisation – Stunde der Exekutive. Rechtshistorische Anmerkungen zum Weißbuch der Kommission über Regieren in Europa*; contribution au colloque de l'IUE, p. 10.

l'UE, espère renforcer son efficacité et sa crédibilité par l'application de ce que certains ont appelé le "*new kid on the block*" dans la théorie de "l'État de réglementation" moderne, un instrument qui n'a pas encore vraiment fait ses preuves et qui semble être beaucoup moins intéressant pour les structures bien établies comme les États-nations.

L'examen ci-après du Livre blanc ne perdra donc pas de vue qu'il existe deux lectures possibles du nouvel agenda de la gouvernance:

Il peut être considéré comme un moyen, une simple actualisation de l'ensemble des instruments des sociétés démocratiques modernes en général et de l'UE en particulier, destiné(e) à améliorer les rouages des institutions, leur efficacité et leur flexibilité et, en cas de réussite, leur crédibilité.

- Il peut être jugé comme une fin en soi, un nouveau modèle d'organisation de la société, cherchant éventuellement à transformer, à longue échéance, les traditions actuelles de constitutionnalisme démocratique.

D'un point de vue plus pragmatique, les intentions de la Commission européenne ainsi que leur interprétation par les commentateurs seront étudiées.

### 3. Le Livre blanc sur la gouvernance européenne et ses critiques

#### 3.1. Le contexte: gouvernance et réglementation

Mieux réglementer est depuis longtemps un grand souci pour les institutions européennes. Un grand pas a été fait dans ce sens avec la déclaration relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, la déclaration sur les dispositions relatives à la transparence, à l'accès aux documents et à la lutte contre la fraude et la déclaration relative la consolidation des traités<sup>37</sup>, venant compléter le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et le protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, annexés à l'acte final du traité d'Amsterdam.

Ces textes ont été à la base d'une série d'activités visant l'amélioration de la réglementation et de la législation. Par exemple, le Parlement européen a adopté une résolution sur la qualité rédactionnelle des textes législatifs – Mieux légiférer<sup>38</sup>, à laquelle est annexé un projet d'accord institutionnel sur les lignes directrices relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire (l'accord interinstitutionnel a été signé le 22 décembre 1998<sup>39</sup>). Le Conseil avait déjà adopté, le 8 juin 1993, une résolution relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, qui est parfois encore désignée par l'expression les Dix Commandements<sup>40</sup>. Au Secrétariat Général du Parlement européen, des agents de la DG1 et de la DG2 ont élaboré un Vademecum tandis que le Secrétariat de la conciliation a rédigé plusieurs textes plus courts tels qu'une note sur les amendements du PE dans le cadre de la procédure de conciliation. L'expression la plus récente de l'effort commun des trois institutions visant à améliorer la qualité des textes juridiques est le *Guide pratique commun à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs*, produit par les trois services juridiques et signé le 16 mars 2000.

Les nombreuses activités de la Commission, notamment dans le cadre du programme SLIM, n'ont pas besoin d'être reproduites ici. L'annexe B du rapport final du Groupe Mandelkern en donne un aperçu utile<sup>41</sup>. Il est à noter que la Commission a récemment adopté deux communications étroitement liées au Livre blanc: la communication intitulée "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire" et la communication "Mieux légiférer 2001"<sup>42</sup>, la première correspondant à l'une des nombreuses activités futures annoncées dans le Livre blanc.

---

<sup>37</sup> Déclarations 39, 41 et 42.

<sup>38</sup> Rapport A4-0498/98 de Mme Palacio Vallelersundi, JO C098 du 9 avril 1999, p. 496. L'exposé des motifs du rapport donne un bref aperçu des initiatives communautaires dans ce domaine, en s'intéressant plus particulièrement à celles produites après le traité d'Amsterdam.

<sup>39</sup> JO C073 du 17 mars 1999, p. 1.

<sup>40</sup> JO C166 du 17 juin 1993, p. 1.

<sup>41</sup> Rapport final du Groupe Mandelkern sur la qualité de la réglementation, 13 novembre 2001.

<sup>42</sup> COM(2001)726 et COM(2001)728, respectivement.

### **3.2. Les principales propositions du Livre blanc**

La Commission est partie de la constatation très répandue et si déplorée que les citoyens européens ont de moins en moins confiance dans les institutions et la politique et s'en désintéressent. Ce problème est reconnu au niveau national, mais il est particulièrement aigu au niveau de l'Union européenne. De nombreux citoyens font de moins en moins confiance à un système complexe dont ils ne comprennent guère le fonctionnement. L'Union est souvent considérée à la fois comme trop éloignée et trop envahissante. Dans le même temps, les gens attendent aussi de l'Union qu'elle soit en première ligne pour répondre aux défis de l'environnement et du chômage, aux interrogations sur la sécurité alimentaire et les conflits régionaux.

Selon le Livre blanc, les institutions démocratiques et les représentants du peuple, tant au niveau national qu'au niveau européen, ont la capacité de jeter des ponts entre l'Europe et ses citoyens, et tel est leur devoir. La Commission indique qu'elle ne peut réaliser tous ces changements à elle seule et que ce Livre blanc ne doit pas non plus être considéré comme la panacée. Le changement demande des efforts de la part de toutes les autres institutions et, dans les États membres actuels et futurs, des administrations centrales, des régions, des villes et de la société civile<sup>43</sup>. C'est à eux que s'adresse principalement le Livre blanc. Il propose un ensemble de premières mesures. Certaines doivent aider la Commission à se recentrer sur des priorités claires parmi les missions que lui confère le Traité: droit d'initiative, exécution des politiques, rôle de gardienne du Traité et représentation internationale. Le Livre blanc stipule que ces mesures seront mises en œuvre immédiatement.

Un processus de consultation, portant sur l'action nécessaire des autres institutions et des États membres, est également déclenché grâce à ce document. D'ici la fin de 2002, la Commission fera rapport sur les progrès de son action et tirera les enseignements de la consultation engagée par le Livre blanc.

Après s'être penchée sur cette situation pendant un certain temps, la Commission a identifié début 2000 la réforme de la gouvernance européenne comme l'un de ses quatre objectifs stratégiques<sup>44</sup>. Comme il est ressorti clairement du Conseil européen de Nice, l'Union doit, d'une part, prendre des mesures pour adapter la gouvernance aux traités en vigueur et, d'autre part, se préparer à un débat plus large sur l'avenir de l'Europe en vue de la prochaine Conférence intergouvernementale.

Le Livre blanc a pour vocation de se concentrer sur la première des deux étapes de ce processus: il propose d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques pour y faire participer davantage de personnes et d'organisations, tout en indiquant clairement que l'intervention des instances nationales et locales, des institutions européennes et de la société civile est aussi nécessaire.

---

<sup>43</sup> La société civile organisée telle qu'elle est définie dans l'Avis du Comité économique et social sur le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne, 22 septembre 1999, paragraphe 7.1 (JO C 329 du 17.11.1999, p. 339).

<sup>44</sup> Discours prononcé par Romano Prodi devant le Parlement européen le 15 février 2000.

### **3.3. Recommandations concernant la Commission**

Le Livre blanc a eu jusqu'à maintenant un succès considérable en termes de contributions, tant à ses travaux préparatoires qu'au débat engagé suite à sa publication. On remarque toutefois que les institutions universitaires et politiques l'emportent sur la société civile et les associations privées dans ces délibérations. Il n'est peut-être pas étonnant de constater qu'un des commentaires les plus fréquents porte sur l'intérêt institutionnel qui peut avoir incité la Commission à présenter la plupart de ses propositions concernant sa propre réforme. Il s'agit là d'un truisme étant donné qu'aucune institution ne peut prétendre ne pas être concernée par la tendance légitime à renforcer son poids institutionnel. De plus, l'école de pensée néolibérale présente dans le débat sur la gouvernance, qui a apparemment identifié la Commission comme étant un des problèmes plutôt qu'une solution au problème, ne fait que susciter les contre-réactions défensives <sup>45</sup>.

Il y a pourtant quelques phrases plutôt révélatrices dans le texte. Lorsque la Commission définit le principe de la méthode communautaire, par exemple, elle donne l'impression d'être la seule à pouvoir définir l'intérêt général européen, alors que le rôle et la fonction de "représentation démocratique" (exercés par le PE et le Conseil) sont peu clairs <sup>46</sup>. Ceci soulève bien sûr des questions et des doutes, notamment au Parlement européen. Mais quelles sont les propositions concrètes que présente la Commission pour améliorer son propre fonctionnement ?

#### *Une participation et une ouverture renforcées*

L'Union doit renouveler la méthode communautaire en suivant une approche qui parte davantage de la base que du sommet et en complétant plus efficacement les instruments de ses politiques par des outils non législatifs. La Commission entend:

- fournir une information en ligne à tous les stades du processus de décision;
- établir un dialogue plus systématique, à un stade précoce de l'élaboration des politiques, avec les autorités régionales et locales;
- introduire davantage de souplesse dans les modes d'application de la législation pour tenir compte des spécificités régionales et locales;
- établir et publier des normes minimales de consultation sur la politique de l'Union européenne.

#### *De meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats*

La Commission:

- encouragera un usage accru de différents instruments de politique publique;

---

<sup>45</sup> On en trouve une illustration dans le document instructif de Frank Vibert (op.cit., p. 3): "... il faut repenser le rôle du Collège de commissaires pour tenir compte de la mesure dans laquelle la Commission devient de plus en plus elle-même une agence spécialisée." Les pages 16/17 donnent également une description très sceptique de la situation actuelle de la Commission ("n'a pas les compétences internes nécessaires", "a un intérêt institutionnel à préférer les mesures juridiques communautaires officielles", etc.), pour finalement en arriver à la conclusion qu'il serait utile "d'associer certaines composantes de la Commission et du secrétariat du Conseil, en abandonnant les fonctions de réglementation de la Commission en tant qu'agence de réglementation spécialisée polyvalente." Des arguments du même ordre sont présentés dans le document de Ben Hall intitulé "European Governance and the Future of the Commission", Centre for European Reform Working Paper, 2001.

<sup>46</sup> Livre blanc, op. cit., p. 9 (encadré).

- simplifiera davantage le droit communautaire existant et encouragera les États membres à simplifier les réglementations nationales qui mettent en œuvre les dispositions communautaires;
- établira des lignes directrices pour recueillir et utiliser l'expertise, de façon à - permettre de savoir clairement quel avis est donné, d'où il provient, comment il est utilisé et quelles autres opinions s'expriment.

### *Gouvernance mondiale*

La Commission:

- améliorera le dialogue avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des pays tiers lors de l'élaboration de propositions politiques revêtant une dimension internationale;
- proposera une révision de la représentation internationale de l'Union afin que celle-ci soit plus souvent à même de s'exprimer d'une seule voix.

### *Recentrer les institutions*

Les institutions européennes et les États membres doivent œuvrer de concert pour définir une stratégie politique globale. La Commission:

- intensifiera les efforts tendant à assurer la cohérence des politiques;
- présentera à la prochaine CIG des propositions visant à recentrer sa propre responsabilité exécutive.

La Commission en appelle au Conseil pour qu'il renforce sa capacité de prendre des décisions et de transcender les intérêts sectoriels. Il devrait également établir un lien plus fort entre la politique de l'UE et l'action nationale. En assumant sa responsabilité politique, le Conseil rendrait le Conseil européen plus libre de se consacrer à la définition et au suivi d'orientations stratégiques à long terme. Le Conseil et le Parlement européen devraient se concentrer davantage sur la définition des éléments essentiels des politiques et sur le contrôle de leur exécution. Le Parlement devrait renforcer son rôle en alimentant le débat politique avec le point de vue de ses électeurs.

### *Résumé*

Le Livre blanc donne lui-même un résumé instructif des intentions de la Commission:

Les mesures proposées dans le présent Livre blanc, qui comportent notamment un dialogue renforcé avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, une consultation plus ouverte et qualitativement supérieure de la société civile, une meilleure utilisation de l'expertise et une meilleure évaluation de l'impact, contribueront à améliorer la qualité de ses propositions d'action.

Le lien entre la gouvernance européenne et la gouvernance mondiale doit conduire l'Union à parler plus souvent d'une seule voix. La détermination des priorités dans l'examen des plaintes pour violation du droit communautaire maximisera les effets des actions menées par la Commission en sa qualité de gardienne du traité.

Les propositions de simplification plus poussée de la législation communautaire, d'amélioration de la réglementation par une plus grande diversification et l'utilisation combinée des instruments de politique publique et de dispositifs contractuels tripartites renforceront la qualité de la mise en œuvre des politiques. Le recours accru aux agences de

régulation assurera une meilleure exécution et un meilleur contrôle des politiques dans des cas précis. Il évitera aussi de devoir affecter des ressources de la Commission à des tâches trop techniques. [...]

Le Parlement européen devrait en outre renforcer son contrôle sur l'exécution des politiques et du budget de l'Union européenne. Cela signifie qu'il lui faudrait départir de son rôle actuel de comptable sur le détail en faveur d'un contrôle davantage fondé sur les objectifs politiques. Les domaines soumis à la procédure de codécision doivent être réexaminés de manière à renforcer le rôle du Parlement européen<sup>47</sup>.

### **3.4. Questions critiques**

Le Livre blanc a largement suscité l'intérêt des cellules de réflexion et des milieux universitaires, notamment du fait de sa longue phase préparatoire impliquant le réseau *Action Jean Monnet*. Il a donné lieu à de grandes attentes d'une nouvelle démarche visant à résoudre d'un seul coup certains des problèmes urgents d'efficacité et de légitimité de l'Union européenne dans la perspective de son élargissement. Un commentateur a en effet été jusqu'à dire que le Livre blanc ou, tout du moins une bonne partie des travaux préparatoires, traitait d'un point de vue juridique le "problème central et permanent du projet d'intégration"<sup>48</sup>. La formulation du Livre blanc s'avère en effet parfois quelque peu exubérante. Il a parfois provoqué quelques froncements de sourcils lorsqu'il prétend vouloir "esquisser un modèle d'organisation politique future de l'Union"<sup>49</sup>.

Vu sous cet angle, le texte ne pouvait que décevoir: "Le Livre blanc est plutôt modeste. Il y est question d'instruments et de méthodes. Il n'y a pas de vision claire ou de programme pour traiter les problèmes fondamentaux de confiance et de légitimité. Quelle est la mission de l'UE hormis la création d'un marché libre? Si on ne maîtrise pas l'entité et ses caractéristiques propres, on ne peut rendre un diagnostic adéquat. [...] La définition de la situation est insuffisante et les problèmes dont la prise en compte est reconnue se limitent à des problèmes plus ou moins pragmatiques"<sup>50</sup>.

#### *3.4.1. Consultation, transparence et efficacité*

Bon nombre des propositions du Livre blanc concernant les mécanismes de consultation sont aujourd'hui anodines, et même superflues et omniprésentes. On retrouve la plupart de ces propositions, par exemple, dans le rapport du groupe Mandelkern qui a quasiment été rédigé parallèlement au Livre blanc, ainsi que dans une grande partie des ouvrages universitaires consacrés au thème de la gouvernance. Les principales questions sont, bien entendu, doubles: comment assurer un accès équitable aux consultations et comment gérer, assimiler et utiliser l'énorme quantité d'information souvent mal préparée et/ou partielle et intéressée provenant de milliers d'organisations et de particuliers consultés. Pour ne citer qu'un des nombreux

---

<sup>47</sup> p. 35.

<sup>48</sup> Joerges Christian, *Ökonomisches Gesetz – Technische Realisation – Stunde der Exekutive. Rechtshistorische Anmerkungen zum Weißbuch der Kommission über Regieren in Europa*, contribution au colloque de l'IUE, p. 2.

<sup>49</sup> Livre blanc, p. 39; voir également le discours du Président Prodi du 15 février 2000.

<sup>50</sup> Eriksen Erik O., *op.cit.*, p. 4.

commentaires similaires: "on ne peut que se demander ce qui se passerait si les invitations de la Commission étaient prises au sérieux par la plupart ou même par un grand nombre des acteurs de la société civile de toute l'Europe, à qui ces invitations semblent être adressées" <sup>51</sup>.

Un commentateur critique la Commission pour ne pas avoir de stratégie délibérée en ce qui concerne la façon de tirer le meilleur parti de la participation publique: pourquoi la société civile devrait-elle participer: pour améliorer la base de connaissances de la Commission ? Pour obtenir une meilleure évaluation des préférences rivales ? Pour assurer un soutien lors des négociations avec le Conseil et le Parlement européen (pour ne pas oublier les conflits interservices) ? Pour renforcer la légitimité en développant la délibération ? Pour faire avancer la démocratie participative ? <sup>52</sup>

Sous le titre "participer davantage suppose une responsabilité accrue", une des idées de la Commission consiste à mettre en place des partenariats allant au-delà des normes minimales dans certains domaines déterminés, engageant la Commission à mettre en place de nouveaux processus de consultation en contrepartie de davantage de garanties d'ouverture et de représentativité des organisations consultées. Le Parlement européen et la société civile n'ont pas réservé un accueil particulièrement favorable à cette idée. On craint en effet que la Commission puisse créer des classes privilégiées de groupes consultés et qu'elle cherche à s'immiscer dans leurs structures internes, compromettant ainsi leur indépendance. Le groupe de travail de la Commission chargé de préparer les propositions pour le chapitre portant sur les questions de consultation et de participation était en effet plutôt réticent à l'idée de "systèmes d'accréditation" pour les ONG qui, selon ce groupe, sont "trop exclusifs et compromettent l'accès ouvert aux processus de consultation".

Il semble néanmoins évident que les revendications de représentativité, de responsabilité et de procédures financières saines devraient être établies non seulement au niveau de l'opinion publique mais aussi de la société civile organisée telle qu'elle est définie par le nouvel article 257 du traité de Nice. Les demandes de la Commission, exigeant que les organisations de la société civile renforcent leurs structures internes, apportent des garanties d'ouverture et de représentativité et prouvent leur capacité à transmettre l'information ou à mener des débats dans les États membres, semblent justifiées pour autant que les particuliers et les plus petits groupes aient toujours accès aux institutions européennes. Les propositions relatives à ce que l'on a appelé la *cyber-démocratie* doivent faire l'objet d'un examen approfondi à cet égard. Les qualifications de ceux qui apportent des contributions électroniques sont difficiles à vérifier et elles ne sont pas transparentes ou ouvertes; leur légitimité est contestable; les particuliers et groupes désavantagés peuvent ne pas faire du tout confiance aux actes législatifs qui en résultent. Les moyens de participation électroniques peuvent être bénéfiques au plan de la promotion du dialogue ou des échanges entre les communautés virtuelles en ce qui concerne les affaires européennes, les propositions ou les idées, et peuvent être développés utilement par les partis politiques du PE, les députés européens (comme beaucoup l'ont fait) et les parlements nationaux.

---

<sup>51</sup> Scharpf Fritz W., *European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*, contribution au colloque de l'IUE, p. 10; on trouve des observations similaires dans le document de Kohler-Koch Beate intitulé *The Commission White Paper and the improvement of European Governance*; *ibid.*, p. 8.

<sup>52</sup> Kohler-Koch Beate, *op.cit.*, p.10.



L'UE a en effet une tradition de large consultation qui a été consacrée par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé à l'acte final du traité d'Amsterdam <sup>53</sup>. Des milliers d'associations industrielles, de groupes de pression politiques et d'autres groupes d'intérêt sont présents à Bruxelles et entretiennent des contacts réguliers avec la Commission et le Parlement européen. Dans le Livre blanc, la Commission estime, par exemple, que près de 2.500 organisations et particuliers ont contribué aux travaux préparatoires organisés par sa Cellule de prospective et son équipe Gouvernance. Malgré le sentiment généralisé que le processus décisionnel européen est opaque, le nombre de communications échangées quotidiennement entre ces organisations et les institutions européennes est impressionnant. L'importance des consultations est tout de même de nouveau soulignée non seulement dans le Livre blanc, mais aussi dans tous les autres rapports et recommandations concernant la gouvernance européenne ou l'amélioration de la réglementation. On en trouve un exemple récent dans le rapport Mandelkern:

La consultation est un mode ouvert de gouvernance et, en tant que telle, la consultation précoce et effective des parties intéressées par les décideurs européens et nationaux est impérative. La consultation n'usurpe pas le rôle des fonctionnaires, des ministres ou des parlementaires dans le processus d'élaboration des politiques mais complète l'information qu'ils doivent transmettre. Dès lors qu'elle est bien réalisée, la consultation peut éviter les retards dans l'élaboration des politiques en raison de controverses survenues tardivement et ne freine pas nécessairement excessivement le processus <sup>54</sup>.

On peut lire cette citation comme une réponse aux préoccupations du Parlement européen et d'autres chambres quant à certains aspects de la longue liste d'actions consultatives proposées dans le document de la Commission et dans d'autres textes tels que le rapport Mandelkern. Bon nombre de députés européens estiment que les mécanismes de consultation et les organisations consultatives prolifèrent au détriment du rôle central des parlements dans le débat politique, notamment en ce qui concerne la définition de l'intérêt général primordial de nos sociétés.

Selon des estimations, 0,5 à 1 million d'"acteurs" (groupes industriels, autorités régionales et locales, médias, PME et associations syndicales, ONG, universités, instituts de recherche) seraient régulièrement en contact avec les institutions européennes. Il se peut que 200.000 d'entre eux bénéficient déjà des programmes communautaires dirigés par la Commission et espèrent souvent pouvoir bénéficier d'un accès privilégié aux futurs processus de consultation et de participation. Il existe un réel danger de créer une nouvelle forme de régime corporatiste si les institutions européennes, dont le Parlement, se focalisent trop sur ces "acteurs". L'expérience récente de la Commission concernant les réactions au Livre blanc indique, par exemple, que les acteurs publics ou associatifs régionaux et locaux ont formé le prélude à des contributions de substance et des propositions concrètes, alors que les organisations de la société civile, dont les partenaires sociaux, font preuve d'une relative discrétion comparativement à leur engagement dans la phase préparatoire. Il est bien sûr possible que cela soit dû à une concentration des ressources des organisations de la société civile sur le débat sur l'avenir de l'Europe et à leur intervention dans la convention chargée de préparer la prochaine CIG <sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Le paragraphe 9 du protocole dit: "[L]a Commission devrait, excepté dans des cas d'urgence particulière ou de confidentialité, procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs [...]."

<sup>54</sup> Rapport final du Groupe Mandelkern, p. ii.

<sup>55</sup> Cf. Lettre d'information Gouvernance n° 7, Commission européenne, décembre 2001.

Dans un même esprit, ces organisations attendent souvent beaucoup des institutions de l'Union. Les groupes de la société civile se plaignent régulièrement du grave manque de méthodes et de ressources humaines disponibles pour gérer une telle diversité de contributions et pour fonctionner avec des réseaux ouverts au sein des institutions européennes. Certains groupes exigent même le soutien de la majorité des administrateurs et des cadres moyens pour ces nouvelles tâches de gestion des consultations. Le souhait d'influencer est tout à fait légitime mais il est important de garantir une définition impartiale de l'intérêt général européen et d'organiser équitablement toujours plus de consultations.

Les systèmes démocratiques sont fondamentalement caractérisés par le fait qu'ils rejettent toutes formes de privilège et considèrent l'égalité de statut comme un idéal social et politique important. L'accès privilégié à l'information saillante et opportune peut donc être considéré comme étant antidémocratique. La bataille menée pendant des années par les activistes pour un meilleur accès aux documents de l'Union est parvenue à ses fins en forçant les institutions européennes, à la suite de la déclaration 41 annexée au traité d'Amsterdam sur les dispositions relatives à la transparence, à l'accès aux documents et à la lutte contre la fraude, à adopter une série d'accords formels et de codes de conduite <sup>56</sup>. Le mérite en revient notamment au Parlement européen et au Médiateur européen, largement aidés par des arrêts importants de la Cour de justice.

Toutefois, l'envergure même des sociétés démocratiques modernes, et à plus forte raison des régimes politiques supranationaux, rend le modèle de la citoyenneté active apparemment difficile à atteindre. La société s'est complexifiée, le pouvoir politique s'est centralisé et la prise de décisions économiques est devenue diffuse. La plupart des citoyens cherchent simplement à comprendre les questions publiques et à participer par le biais des événements électoraux conventionnels. Ils ne se sentent pas obligés de s'impliquer dans les affaires publiques, d'où le caractère inévitable du gouvernement représentatif, en dépit des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il n'est pas certain, par exemple, que les consultations sur l'Internet puissent lutter contre la "fragmentation de l'information, [...] la disparition d'une vue mondiale cohérente, [...] et la confiance dans la capacité de savoir et, à plus forte raison, de contrôler" <sup>57</sup>.

L'idée moderne de l'autonomie exige ainsi un secteur privé qui alimente l'autosuffisance et la coutume associative, plutôt que la subordination aux initiatives publiques. Mais les récents événements médiatiques ont donné lieu à une prise de conscience implacable par l'opinion

---

<sup>56</sup> Voir:

Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 145 du 31.05.2001, p. 43.

Déclaration commune concernant le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 173 du 27.06.2001, p. 5.

Décision du bureau relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen, JO C 374 du 29.12.2001, p. 1.

Décision 2001/840/CE du Conseil, du 29 novembre 2001, modifiant le règlement intérieur du Conseil, JO L 313 du 30.11.2001, p. 40.

Décision 2001/937/CE,CECA,Euratom de la Commission, du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur, JO L 345 du 29.12.2001, p. 94.

<sup>57</sup> Weiler Joseph H.H., *How to be a European Citizen*, op.cit., p. 6; voir aussi le chapitre 7 de Siedentop Larry, *Democracy in Europe*, Harmondsworth 2000.

publique des différents mécontentements de nature à provoquer la stupéfaction et la passivité, et non pas la participation volontaire aux affaires publiques. La consommation médiatique ne peut remplacer l'expérience de la contribution à la définition des choix de politique publique, permettant de "mieux juger ceux qui cherchent à prendre la direction des affaires"<sup>58</sup>. "Participer davantage" pourrait avoir pour résultat important de "contribuer à un processus d'apprentissage susceptible de déclencher une européanisation des identités et de stimuler des organisations intermédiaires transnationales à même de contribuer à l'évolution d'un espace public européen. La participation, non seulement aux consultations avec les institutions européennes mais aussi aux activités des réseaux européens, véhiculera l'idée d'un système politique légitime différent de l'État des temps modernes"<sup>59</sup>.

### *3.4.2. La législation dans la pratique: comitologie, intérêts sectoriels et réforme du Conseil*

La déclaration effrontée de la Commission selon laquelle, afin d'accélérer et de simplifier la prise de décision communautaire, il pourrait convenir de resonger à "la nécessité de maintenir les comités existants, notamment les comités de régulation et de gestion", et son annonce indiquant qu'elle "présentera à la prochaine conférence intergouvernementale des propositions en vue de recentrer sa responsabilité exécutive, tout en rationalisant le contrôle qu'exercent le Conseil et le Parlement européen sur la manière dont elle exerce ses compétences d'exécution"<sup>60</sup>, ont été l'objet d'un profond désaccord de nombreux observateurs considérant ces déclarations soit comme une usurpation suffisante de pouvoirs et de légitimité ou, peut-être même pire, comme une preuve d'ignorance du caractère politique inhérent à l'exercice de compétences d'exécution dans un État administratif moderne<sup>61</sup>. Mais la Commission continue néanmoins d'avancer ces idées avec force. Par exemple, dans sa récente communication intitulée "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire", elle soumet l'idée que: "dans l'esprit d'un recours accru à des directives moins détaillées, il conviendrait d'octroyer à la Commission, dans les cas appropriés, davantage de compétences d'exécution. Parallèlement, il s'agirait d'examiner les procédures existantes en matière de comitologie et de contrôle des actes d'exécution par le législateur"<sup>62</sup>.

Le Parlement européen<sup>63</sup> se montre depuis longtemps critique à l'égard du système de comitologie pour des raisons que l'on peut résumer comme suit:

- puisque la Commission est responsable devant le PE, toute procédure attribuant des compétences d'exécution au Conseil plutôt qu'à la Commission compromet la capacité du PE à tenir le pouvoir exécutif de l'UE pour responsable;
- le PE devrait, autant que le Conseil, être en droit d'examiner, d'approuver et

---

<sup>58</sup> Siedentop Larry, op.cit., p. 129.

<sup>59</sup> Kohler-Koch Beate, op.cit., p. 13.

<sup>60</sup> Livre blanc, p. 37, op. cit.

<sup>61</sup> Il y a lieu de noter que la Commission a déjà cherché lors de la CIG préparant l'Acte Unique européen à obtenir des compétences d'exécution indépendantes.

<sup>62</sup> COM(2001)726, p. 8.

<sup>63</sup> Voir notamment le rapport sur l'accord entre le Parlement européen et la Commission relatif aux modalités d'application de la nouvelle décision du Conseil du 28 juin 1999 – Comitologie (doc. A5-0021/2000), rédigé par Frassoni Monica au nom de la commission des affaires constitutionnelles, JO C 339 du 29.11.2000, p. 167.

d'opposer son veto à des mesures d'exécution proposées dans les domaines où il partage le pouvoir législatif avec le Conseil<sup>64</sup>.

Le Parlement a eu recours à plusieurs instruments différents pour s'affirmer en égal sur le plan de la mise en œuvre de la législation communautaire: réforme interne pour renforcer le contrôle exercé par ses commissions, blocage de textes législatifs dans le cadre de la procédure de codécision, réduction des fonds mis à la disposition de certains groupes de comitologie dans la procédure budgétaire, ou négociation de *modus vivendi* ou accords interinstitutionnels. Les exigences du Parlement européen peuvent être généralisées de la façon suivante:

- redéfinir la limite entre les pouvoirs exécutif et législatif de manière à ce que le pouvoir exécutif soit limité aux mesures d'exécution et ôter certaines compétences d'exécution aux gouvernements des États membres;
- attribuer des compétences égales au PE et aux gouvernements des États membres en ce qui concerne les questions soumises à la procédure de codécision, en cas de renvoi de ces questions pour examen ou en cas de besoin d'un nouveau texte législatif;
- communiquer tous les projets d'instruments bien avant la date d'adoption proposée et fournir tous les éléments du calendrier de manière à pouvoir les bloquer, si nécessaire, **avant** leur mise en œuvre.

Cela soulève la question de savoir si le Parlement devrait viser à un contrôle actif et régulier des procédures de mise en œuvre ("patrouille de police") ou plutôt accepter une mesure d'exécution comme étant appropriée tant qu'il n'a pas la preuve du contraire ("alarme d'incendie"), par exemple, par l'intermédiaire de sa commission des pétitions. Il est difficile d'apporter une réponse générale à cette question puisque l'approche du Parlement sera fonction de la politique examinée et de la situation politique d'une commission donnée<sup>65</sup>. Il n'est pas rare que les députés européens se plaignent des discussions techniques paralysantes ou des séances de vote interminables et qu'ils proposent de faire du Parlement une instance plus politique où l'accent serait mis sur les questions de haut niveau d'importance stratégique. Cette approche est à l'évidence à opposer à la vérification fragmentaire de ce que font la Commission et/ou le Conseil au sein des comités constitués au titre de l'article 202. Mais même les commentateurs qui ont une attitude généralement positive à l'égard de la comitologie s'accordent à dire que l'accès aux travaux effectués et aux décisions prises au sein de ces comités est loin d'être satisfaisant et qu'il n'est certainement pas équitable.

Il existe aussi un point plus général: alors que tout pouvoir exécutif est naturellement enclin à s'éloigner des premières intentions du législateur, on peut également préconiser une certaine protection du travail législatif quotidien contre les majorités parlementaires changeantes ou les intérêts particuliers inconstants. Une branche importante des sciences politiques prétend que cela donnera lieu à une législation plus "*pareto-efficiente*" ou optimale (législation assurant un équilibre optimal des intérêts) que "majoritaire". Le modèle recommande, en d'autres termes, de permettre aux fonctionnaires de "compléter une page de droit quasiment blanche"<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Tiré de Hix Simon, "Parliamentary Oversight of Executive Power: what Role for the European Parliament in Comitology?", dans: Thomas Christiansen/Emil Kirchner, *Committee Governance in the European Union*, Manchester and New York, 2000.

<sup>65</sup> Pour un historique des différents épisodes de la lutte menée par le PE pour le contrôle de la comitologie, comme les accords Plumb-Delors, *Modus Vivendi* ou Samland-Williamson, voir note de bas de page précédente.

<sup>66</sup> Cf. Siedentop Larry, op.cit., p. 117.

Il reste tout de même la question du contrôle politique, qui est reconnu universellement comme l'une des fonctions les plus importantes d'un parlement. Les exemples des systèmes nationaux montrent que l'une des armes les plus puissantes des parlements réside dans le principe de la responsabilité politique des ministres. Ce principe a été en partie adapté au contexte de l'UE par la mise en place d'auditions parlementaires pour les candidats de la Commission et pourrait être développé en accordant au PE le droit de présenter une motion de censure contre des membres de la Commission. En guise de stratégie générale, ce serait sans doute plus efficace si le PE mettait au point des stratégies a priori pour éviter d'avoir constamment à procéder à un contrôle a posteriori de la législation technique détaillée, par exemple, en définissant des règles strictes en matière de nomination (et de censure ...) des responsables exécutifs ou en assurant la transparence de l'interaction entre les pouvoirs législatif et exécutif. La plupart des règles en matière de nomination étant fixées par les traités, les propositions en la matière transcenderaient le Livre blanc dans une certaine mesure. Quant à la transparence, toutefois, la décision 1999/468/CE du Conseil (fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission) a amélioré la position du Parlement et est considérée comme un grand pas en avant sous réserve qu'elle soit appliquée en toute bonne foi<sup>67</sup>. On pourrait donc espérer que l'on réponde aux inquiétudes telles que celles soulevées par Joseph Weiler, qui a qualifié les comités de comitologie d'"enfer" caché. Weiler a indiqué que, au lieu du supranationalisme, "il est temps de se soucier de l'infranationalisme, un réseau complexe d'administrateurs nationaux et communautaires et d'organismes privés bénéficiant d'un accès inégal et déloyal à un processus aux lourdes conséquences sociales et économiques sur la vie de tous les jours, en matière de sécurité publique et de santé et en ce qui concerne toutes les autres dimensions de la réglementation socioéconomique"<sup>68</sup>. Pour d'autres observateurs, ces comités et groupes de travail ressemblent à des "petits conseils" qui rendent la logique de l'intégration du marché compatible avec les préoccupations et les intérêts des États membres en matière de réglementation, notamment dans les domaines social et du marché du travail<sup>69</sup>.

Ce dernier commentaire mène à un problème étroitement lié à la comitologie, mais dépassant les questions d'exécution, à savoir la désintégration croissante du processus d'élaboration des politiques européennes. L'intégration progressive qui a longtemps caractérisé l'évolution de l'Union a eu tendance à diviser les politiques en volets sectoriels avec différents objectifs et différents outils: au fil du temps, la capacité à assurer la cohérence s'est amoindrie. C'est surtout devenu évident au sein du **Conseil** mais cela a aussi réduit l'efficacité de la Commission en raison de conflits internes réguliers entre différentes directions générales. Les méthodes de travail actuelles de toutes les institutions et leur impact sur les relations avec les États membres les empêchent de prendre la direction des affaires comme elles le devraient. Les groupes de travail opérant selon les procédures de comitologie sont résolument déterminés par l'intérêt sectoriel de la DG compétente de la Commission et des ministères nationaux concernés.

Il convient de redoubler d'efforts pour assurer la cohérence des travaux réalisés par les différents conseils sectoriels. Le Conseil des ministres, et plus particulièrement le Conseil

---

<sup>67</sup> Cf. par exemple Quermonne, op.cit., p. 117; voir aussi l'accord 2000/600/CE entre le Parlement européen et la Commission relatif aux modalités d'application de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 [...], JO L 256 du 1.10.2000, p. 19.

<sup>68</sup> Weiler Joseph H.H., *How to be a European Citizen*, op.cit., p. 19.

<sup>69</sup> Par exemple Joerges, colloque de l'IUE, op.cit., p. 17.

"Affaires générales" composé des ministres des affaires étrangères, n'est plus en mesure de donner des conseils politiques ni d'arbitrer entre des intérêts sectoriels, notamment lorsque cela suppose de régler des différends opposant des ministères nationaux quant à la position à adopter sur les propositions de l'UE. Une première étape très facile à franchir consisterait à établir une distinction visible et transparente entre les fonctions législatives et exécutives du Conseil. Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Göteborg ont une nouvelle fois appelé à une "coordination efficace entre différentes formations du Conseil", demande par ailleurs reprise par la récente résolution du PE basée sur le rapport de Jacques Poos sur la réforme du Conseil. Tout le monde s'accorde à dire que les progrès ont été lents jusqu'à présent<sup>70</sup>. Aussi la question figure-t-elle dans le programme de la présidence espagnole, en tant que section "urgente" à part entière, distincte de celle portant sur la convention sur l'avenir de l'Europe.

### *3.4.3. Agences*

Le Livre blanc recommande la création de nouvelles agences d'exécution, entièrement contrôlées par la Commission. Ces agences d'exécution ne ressemblent pas du tout aux 13 agences de l'UE ni aux agences américaines. Ce modèle a été conçu pour répondre aux problèmes de fraude générés par le manque de contrôle des sous-traitants extérieurs et a par ailleurs contribué à la démission de la Commission Santer<sup>71</sup>. De plus, la commission des budgets du PE a critiqué pendant des années les dénommés bureaux d'assistance technique (ou BAT) et demandé une structure de gestion qualitativement supérieure et plus transparente pour l'exécution des programmes communautaires. La différence entre ce nouveau modèle d'agences d'exécution, sorte de successeur des BAT, et les agences de régulation jouant un rôle important dans les sciences politiques de réglementation n'est pas largement reconnue.

Le raisonnement concernant les avantages des agences de régulation a été bien résumé par Simon Hix:

Si la réglementation est élaborée par une institution majoritaire, comme un parlement, les négociations ont lieu entre des coalitions législatives rivales et le résultat est, par nature, redistributif /à somme nulle: dans l'intérêt de la majorité, contre les intérêts de la minorité. En revanche, en déléguant la politique de réglementation à une institution indépendante, tenue d'agir dans "l'intérêt public", les résultats seront à somme positive. Et à cela peut venir s'ajouter la "transparence", via le contrôle médiatique et parlementaire ainsi que le contrôle juridictionnel de l'organe de réglementation. En d'autres termes, grâce à l'efficacité et à la transparence, "personne ne contrôle une agence...[mais] l'agence est sous contrôle"<sup>72</sup>.

Le nombre d'agences européennes a considérablement augmenté au cours des dernières années. Après un départ assez lent en 1975 (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Centre européen pour le développement de la formation professionnelle), l'augmentation s'est accélérée récemment (1990: Fondation européenne pour la formation, Agence européenne pour l'environnement; 1993: Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Office de l'harmonisation dans le marché intérieur; 1994: Office communautaire des variétés

---

<sup>70</sup> Quermonne, *op.cit.*, pp. 63 ff.

<sup>71</sup> Voir COM(2001)808.

<sup>72</sup> Hix Simon, *The Study of the EU II*, *op.cit.*, p. 51.

végétales, Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, Centre de traduction des organes de l'Union européenne; 1997: Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes; 2000: Agence européenne pour la reconstruction). Même si la plupart de ces agences n'ont que des fonctions consultatives, certaines ont des compétences de réglementation similaires aux agences américaines (telles que la *Environmental Protection Agency* ou la *Food and Drug Administration*) qui ont été considérées par certains observateurs comme le modèle des agences européennes. Mais même les agences consultatives représentent des organisateurs extrêmement actifs des processus de formation de l'opinion publique européenne.

Plusieurs nouvelles agences ne vont certainement pas tarder à entrer en activité, dès lors que leur siège aura été déterminé<sup>73</sup>. Les dénominations de ces agences indiquent, elles aussi, la nature changeante de la gouvernance européenne: le rôle croissant des questions de sécurité, de l'immigration, de la justice et des affaires intérieures devient évident.

Le rôle des agences d'exécution ou de régulation a fait l'objet d'un examen approfondi par les politologues en général et, plus récemment, par des spécialistes de l'intégration européenne. La plupart de ces travaux ont été de nature comparative puisque les agences américaines font depuis longtemps l'objet d'études analysant les moyens de maximiser la légitimité par les résultats des systèmes politiques. Les agences qui sont partiellement indépendantes du pouvoir législatif sont considérées comme un moyen d'équilibrer les intérêts particuliers et d'assurer la continuité de l'application des normes juridiques; ce qui, depuis les années 70, s'explique principalement par la complexité technique et scientifique croissante des actes législatifs, qui met les parlements dans la quasi-impossibilité d'exercer un véritable contrôle sur les détails législatifs et sur la mise en œuvre des normes. C'est ainsi que l'école néofonctionnaliste de l'étude et de la recherche sur l'intégration européenne défend particulièrement les agences qu'elle estime être un excellent moyen d'améliorer les "résultats" politiques (réglementation de qualité) et, ainsi, de renforcer la légitimité de l'Union européenne<sup>74</sup>. Ceci est particulièrement important étant donné que le savoir-faire scientifique qui est étroitement lié à l'élaboration des politiques est toujours, malgré le caractère global des sciences et des technologies, organisé essentiellement au niveau national.

L'attitude du Parlement européen à l'égard des agences a généralement été positive. Là aussi, la question du contrôle politique et budgétaire doit être bien traitée. Soit la Commission reste pleinement responsable des agences devant le Parlement, soit le Parlement obtient le droit de participer aux nominations et aux autres mesures de contrôle importantes concernant les agences. Des études portant sur le système des agences de l'UE ont indiqué qu'une plus grande influence du PE sur ces agences représenterait un excellent moyen de renforcer la légitimité du système réglementaire de l'Union. Il conviendrait par ailleurs de cimenter, aussi vite que possible, une excellente réputation pour ces agences. Ne disposant pas de la légitimité quasi-naturelle d'une institution élue directement, leur réputation en termes de bonnes prises de décisions et de bonnes pratiques est essentielle pour justifier leurs compétences. Des agences de régulation réputées peuvent servir d'intermédiaire entre l'avis

---

<sup>73</sup> L'Autorité alimentaire européenne, dont le siège provisoire sera à Bruxelles, l'Agence de sécurité maritime, Eurojust, le Collège européen de police, l'Agence de sécurité aérienne, l'Observatoire des migrations, l'Agence de sécurité ferroviaire, l'Agence communautaire de gestion des visas et l'Agence de protection civile.

<sup>74</sup> Cf. Majone G., *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, London, 1990, et, du même auteur, "The European Community: An Independent Fourth Branch of Government?"; dans: G. Brüggemeier (ed.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden 1994, pp. 23 ff.

des experts et l'opinion publique. On peut aussi s'attendre à ce qu'elles fassent office de coordinateurs de réseau, plutôt que d'agences centrales de réglementation, pour ainsi remplacer l'administration directe de la Commission, qui est "politiquement inconcevable et probablement indésirable"<sup>75</sup>, par un mode de réglementation plus décentralisé.

Il existe toutefois des limites à la mesure dans laquelle le savoir-faire scientifique peut informer les décideurs. Les avis scientifiques sont souvent émis non pas en termes de certitudes, mais en termes de probabilités. Les décisions relatives à la proportionnalité (rapport coûts/avantages) et les précautions nécessaires au regard des actes réglementaires ne sont donc non seulement pas insignifiantes, mais elles sont aussi potentiellement dangereuses pour le décideur, que ce soit au niveau politique ou réglementaire. Mais certaines institutions non élues, comme la Banque centrale européenne ou des agences de régulation, ont tout de même montré qu'elles étaient capables d'acquérir de la légitimité en se forgeant une réputation sur la base de leur bonne expérience en matière de prise de décisions.

#### *3.4.4. Nouveaux instruments réglementaires*

L'actuel agenda européen ne concerne plus le perfectionnement de règles uniformes en matière d'intégration, mais vise à faire face aux problèmes et aux contraintes que l'intégration des marchés européens a entraînés pour les États membres dans des domaines qui n'ont encore pas été eux-mêmes européanisés (marché du travail par exemple). Il conviendrait de traiter la question de l'impact territorial (et humain) des politiques européennes dans des domaines tels que les transports, l'énergie ou l'environnement. Ces politiques devraient faire partie d'un ensemble cohérent tel que l'indique le deuxième rapport de cohésion de l'UE. Il faut par ailleurs éviter une logique qui soit trop sectorielle. De la même façon, les décisions prises aux niveaux régional et local devraient être cohérentes avec un ensemble plus large de principes permettant d'étayer un développement territorial plus durable et équilibré au sein de l'Union.

Comme il s'est avéré de plus en plus difficile de traiter ces questions dans le cadre de la méthode communautaire, la Commission et le Conseil européen ont mis au point de nouvelles approches ces dernières années. Dans sa récente communication intitulée "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire", la Commission suggère que:

“il faut profiter de toutes les possibilités offertes par les typologies d'action à disposition pour atteindre les objectifs du traité: actions réglementaires, de coordination, de soutien financier, à caractère contraignant ou non contraignant. En outre, eu égard à certaines exigences nouvelles dans des secteurs spécifiques, il convient parfois de réserver une place plus importante aux parties prenantes elles-mêmes (opérateurs économiques, partenaires sociaux, autres acteurs), afin de les responsabiliser et d'éviter un alourdissement inutile de la législation, conformément aux principes précités et dans le respect des exigences de transparence et de défense de l'intérêt général”<sup>76</sup>.

Les trois actions “à caractère contraignant ou non contraignant” particulièrement recommandées par le Livre blanc correspondent à la corégulation, à la méthode ouverte de coordination et aux dispositifs contractuels. Ces trois actions visent à compléter les instruments traditionnels par de nouvelles méthodes, récemment qualifiées de gouvernance

---

<sup>75</sup> Dehousse Renaud, "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, 1997, p. 246.

<sup>76</sup> COM(2001)726 du 5.12.2001, p. 8.



par la consultation (dialogue social, etc.), de gouvernance par la persuasion (grâce au recours à l'expertise extérieure, d'agences ou d'universitaires par exemple) et de gouvernance par la diffusion des meilleures pratiques<sup>77</sup>.

**La corégulation** ne doit pas être un moyen de contourner les prérogatives du législateur, ni d'éviter de réglementer. C'est toujours au législateur qu'il doit appartenir de décider de la mesure dans laquelle il convient d'avoir recours à la corégulation. Les modalités pratiques à cet effet doivent être issues du dialogue interinstitutionnel. Par exemple, le Traité offre aux partenaires sociaux la possibilité de conclure des accords au niveau européen, qui peuvent être mis en œuvre soit par un acte contraignant du Conseil, soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres (articles 138 et 139 du Traité). L'instauration de normes communautaires par le biais de tels accords tient davantage compte des principes de proportionnalité et de subsidiarité<sup>78</sup>.

Pour ce qui est de la **méthode ouverte de coordination**, elle est employée au cas par cas. Elle offre un moyen d'encourager la coopération, d'échanger de bonnes pratiques et de convenir d'objectifs communs et d'orientations communes aux États membres, parfois avec le soutien de plans d'action nationaux, comme pour l'emploi et la lutte contre l'exclusion sociale. Cette méthode se fonde sur la mesure régulière des progrès réalisés sur la voie de ces objectifs afin que les États membres puissent comparer leurs efforts et s'enrichir de leurs expériences mutuelles.

La méthode est généralement bien considérée dans la doctrine. Dans la mesure où elle est bien appliquée, elle contraint les gouvernements nationaux à se concentrer sur un problème commun et à examiner leurs propres choix de politiques au regard de ce problème et sous un angle comparatif et, surtout, en soumettant leurs performances à l'examen des pairs (surveillance réciproque) et du public, la méthode ouverte de coordination devrait fournir les conditions favorables à l'apprentissage par le suivi. Le principal problème du point de vue du Parlement réside, bien entendu, dans sa non-participation à la prise de décision.

Il est toutefois intéressant de constater que les politiques pour lesquelles la méthode ouverte de coordination est suggérée comme l'instrument de choix (cas, par exemple, des lignes directrices pour l'emploi du Conseil européen de Luxembourg de 1998) évitent soigneusement les sujets controversés susceptibles de provoquer des conflits à somme nulle du type décrit au chapitre 1.2. La liste de Luxembourg comprend principalement des objectifs auxquels tout le monde souscrit volontiers (améliorer la capacité d'insertion professionnelle, développer l'esprit d'entreprise, encourager l'adaptabilité, renforcer les politiques en matière d'égalité des chances). Des problèmes difficiles tels que l'harmonisation des régimes de sécurité sociale, jugée par certains comme un corollaire à long terme nécessaire de l'UEM, peuvent ainsi être trop difficiles à traiter dans le cadre de la philosophie consensuelle

---

<sup>77</sup> Telo Mario, *Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales*; contribution au colloque de l'IUE, 2001, p. 5.

<sup>78</sup> Le protocole annexé au traité d'Amsterdam sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixe les conditions d'application de ces deux principes. Il justifie une action de la Communauté dans les cas où la question examinée a des aspects transnationaux, une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du Traité, ou une action menée au niveau communautaire présenterait des avantages manifestes en raison de ses dimensions ou de ses effets. En outre, le protocole impose de larges consultations, une législation simple et des évaluations de l'impact financier/administratif des mesures sur la Communauté, les gouvernements nationaux, les collectivités locales, les opérateurs économiques et le grand public.

inhérente à la méthode ouverte de coordination <sup>79</sup>. On ne peut qu'espérer que la méthode puisse servir, au fil du temps, de tremplin vers la méthode communautaire classique. Si des politiques parallèles et peut-être même des objectifs pouvaient être réalisés dans la plupart des États membres à titre volontaire, l'efficacité du processus d'élaboration des politiques européennes en serait de toute évidence améliorée.

Au point 36 de sa résolution, le PE indique sèchement que si la Commission part du principe qu'il ne faut pas recourir à la corégulation "si des dispositions doivent être appliquées de manière uniforme dans tous les États membres", son domaine d'application ne devrait alors pas être très étendu <sup>80</sup>. Tant la corégulation que la méthode ouverte de coordination peuvent être supérieures à la législation dans certains cas, mais elles ont aussi des inconvénients. D'une part, il y a moins de résistance politique de la part de ceux qui supportent les coûts de mise en œuvre (acteurs privés, tels que l'industrie en ce qui concerne la corégulation, ou les États membres pour ce qui est de la méthode ouverte) étant donné que ces acteurs ont davantage leur mot à dire dans la définition des objectifs politiques et des instruments à utiliser. Les incitations des responsables de la mise en œuvre sont prises en compte dans ce processus. D'autre part, ces méthodes offrent moins de sécurité juridique et peuvent être critiquées en ce sens où elles représentent partialement des intérêts personnels.

#### *3.4.5. Le Livre blanc et le débat constitutionnel*

Il ressort clairement du catalogue de sujets reproduit ci-dessus qu'il s'avérerait toujours plus artificiel d'opérer une nette distinction entre les modifications ne concernant pas les traités et la révision des traités. La Commission note à la fin du Livre blanc qu'elle "participera activement à la préparation du Conseil européen de Laeken, en présentant son point de vue sur les objectifs politiques que doit poursuivre l'Union européenne et sur le cadre institutionnel nécessaire pour les atteindre." Elle se fondera, pour ce faire, sur les principes énoncés dans le Livre blanc.

Au terme du mandat de la présidence belge, une convention chargée de préparer la CIG 2003/4 a été créée par l'adoption de la "déclaration de Laeken". Le président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, a déjà engagé des consultations avec ses deux vice-présidents ainsi qu'avec la présidence espagnole. La Convention est entrée en activité le 28 février 2002, ouvrant ainsi le débat sur la révision nécessaire des traités un mois avant que la Commission ne commence à évaluer les réactions (sans doute nombreuses) à son Livre blanc.

Alors que rien n'empêche la Commission et le Parlement d'avoir, pour cette question, une discussion parallèle sur ces sujets, il y aura une tendance naturelle à intégrer les aspects plus "constitutionnels" du Livre blanc (les chapitres sur la comitologie et les agences, par exemple) dans les débats de la convention. D'autre part, les idées plus pragmatiques et techniques s'incorporeront probablement à la réforme interne en cours de la structure administrative de la Commission ou, tout du moins, l'informeront. Cette réforme pourrait, et devrait

---

<sup>79</sup> Pour deux exemples, un sceptique et un plus optimiste, voir Scharpf Fritz, *Notes towards a Theory of Multilevel Governing in Europe*, MPIfG Discussion Paper 00/5, 2000, et Mario Telo, op.cit.

<sup>80</sup> Procès-verbal du 29 novembre 2001 (doc. PE304.289) basé sur le rapport sur le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, rédigé par Sylvia-Yvonne Kaufmann au nom de la commission des affaires constitutionnelles (doc. A5-0399/2001).

probablement, couvrir une grande partie des aspects plus techniques du Livre blanc (tels que la multitude de propositions et d'annonces concernant l'organisation des procédures de consultation).

Tel qu'il ressort du condensé ci-dessus, la Commission a essentiellement été influencée par les modèles de gouvernance à plusieurs niveaux et de gouvernance fondée sur le savoir-faire<sup>81</sup>. Adoptant une stratégie sur deux fronts plutôt élégante, elle déclare être en faveur de nouvelles méthodes de réglementation et d'un recentrage des institutions *et* défend l'utilité des instruments éprouvés. Un certain nombre de voix critiques, principalement de l'école de pensée néolibérale, ont été troublées par le Livre blanc en ce sens où il soutient l'importance des traités et fait l'éloge des anciens instruments réglementaires tels que la méthode communautaire. Selon eux, les développements politiques des 10 dernières années, aboutissant essentiellement à l'élargissement imminent de l'Union, ont modifié si radicalement la situation politique de l'UE qu'ils appellent à une organisation totalement nouvelle.

Le Livre blanc réussit cependant assez bien à souligner la valeur de la construction européenne au stade où elle en est arrivée et à introduire de nouvelles approches. En proposant des dispositifs contractuels, la corégulation et la méthode ouverte de coordination, il démontre qu'il a bien étudié la récente discussion sur la gouvernance. Un jugement politique d'instruments tels que les contrats d'objectifs tripartites sera largement fonction de l'avis général sur les avantages et les inconvénients du droit privé par rapport au droit public en matière de réglementation. Même si le problème de l'application irrégulière des règles européennes pouvait être résolu, il n'est absolument pas certain que la conclusion de contrats soit toujours plus transparente et plus efficace, ou moins compliquée et moins contraignante, que la réglementation publique. Le Livre blanc adopte une position plutôt nuancée à ce sujet, ce qui est encourageant par rapport aux suggestions radicales et aux propositions minimales des gouvernements consistant, notamment, à "déchirer les traités"<sup>82</sup>.

Le Livre blanc avance par ailleurs, de façon plutôt convaincante, que la bonne application de la législation communautaire ainsi que la présentation au grand public des mérites des institutions nationales *et* européennes relèvent de la responsabilité des gouvernements nationaux et régionaux, des pouvoirs publics et des médias. Chose que la Commission avait jusqu'alors rarement souhaité dire de manière aussi franche et qui n'a néanmoins pas été perçue positivement par les réactions au Livre blanc.

Le fait que les ACTIONS proposées dans le Livre blanc soient souvent très générales et vagues est plus problématique: "concentrer davantage les débats sur la cohérence des politiques et la définition d'objectifs à long terme", "développer [...] une approche plus systématique et proactive de la collaboration avec les réseaux clés" ou "examiner les possibilités de mieux impliquer les acteurs locaux et régionaux dans la définition des politiques communautaires" sont des formules types décrivant ce que la Commission envisage de faire à l'avenir, formules par ailleurs ouvertes à toutes sortes d'attentes ou de réserves. D'une certaine façon, le Livre blanc est une liste de souhaits et une répétition de projets déjà annoncés.

---

<sup>81</sup> La définition de la gouvernance adoptée par le Livre blanc est la suivante: "La notion de gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice du pouvoir au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence."

<sup>82</sup> Vibert Frank, *Europe simple, Europe strong*, London 2001, p. 229.

### 3.5. Récapitulatif

Le Livre blanc est un document méthodologique qui fait rarement référence à des politiques communautaires spécifiques. Les comparaisons avec le Livre blanc sur le marché unique et d'autres initiatives d'importance de la Commission sont donc vouées à la déception. Même si le Livre blanc n'est pas un "échec spectaculaire"<sup>83</sup>, il n'est pas sûr que le débat sur la gouvernance puisse rester un volet de discussions à part entière dans le domaine très vaste de la réforme administrative des institutions, de l'amélioration de la réglementation et de la réforme constitutionnelle<sup>84</sup>. À supposer qu'il y en ait une, la "valeur ajoutée" du nouvel agenda de la gouvernance par rapport aux débats de longue date précités pourrait résider dans le fait qu'il attire plus directement l'attention sur la question générale de la responsabilité politique et de la légitimité. D'un œil plus critique, certains ont considéré que, par le biais de son Livre blanc, la Commission cherchait à regagner le terrain perdu<sup>85</sup>.

Résumées sous une forme peut-être simplifiée, les critiques à l'égard du Livre blanc peuvent être divisées en quatre catégories:

- Selon les termes de Neil Walker, "la relation entre le cadre philosophique général du Livre blanc et les propositions institutionnelles particulières peut être plausible et convaincante, mais jamais indiscutable. Les objectifs particuliers ne sont pas seulement vagues et flous, [...] ils sont aussi pas nécessairement cumulatifs ou complémentaires. En particulier, les propositions insistant sur l'exécution (efficacité et cohérence) peuvent parfois être en conflit avec celles insistant sur la légitimité (ouverture, participation et responsabilité)"<sup>86</sup>.
- La Commission ne tient pas pleinement compte du fait que "l'ouverture et l'intégration permettront très probablement à des intérêts contradictoires de s'exprimer, intérêts qui, dans un cadre hétérogène comme celui de l'UE, seront difficiles à concilier. Le Livre blanc n'aborde pas la question la plus pertinente, à savoir celle de la réconciliation politique. Le fait d'associer l'ouverture à l'intégration peut ne pas donner lieu à des politiques plus efficaces mais, au contraire, bloquer le processus de définition des politiques"<sup>87</sup>. La conception de la gouvernance par la participation n'encourage pas en soi les citoyens à s'engager plus activement, étant donné que le processus d'élaboration des politiques reste extrêmement complexe et qu'il l'est peut-être encore davantage du fait de certaines méthodes de gouvernance.
- La Commission se concentre sur le rôle institutionnel qu'elle désire jouer en ce qui concerne l'application de nouveaux outils de consultation, instruments réglementaires et actes législatifs. Le Livre blanc cherche à développer le rôle décisionnel de la Commission à plusieurs égards: il met en valeur le rôle de la Commission dans l'application de nouveaux outils et soutient que l'intervention du Conseil et du Parlement devrait être limitée aux points essentiels de la législation tandis que les

---

<sup>83</sup> Weiler Joseph H.H., *Conclusions to the Conference "The Great Debate - Setting the Agenda and Outlining the Options"*, Bruxelles, 15/16 octobre 2001.

<sup>84</sup> "[...] le Livre blanc ne doit pas être considéré comme une contribution définitive ni même durable au débat actuel sur la réforme institutionnelle, mais simplement comme un épisode d'un récit institutionnel détaillé et une contribution à celui-ci." Walker Neil, op.cit., p. 3.

<sup>85</sup> Kohler-Koch Beate, op.cit., p. 3.

<sup>86</sup> Walker Neil, op.cit., p. 33.

<sup>87</sup> Kohler-Koch Beate, op.cit., p. 7.

points de détail devraient être laissés à la Commission. Parallèlement, il vise à réduire le rôle de la comitologie, l'instrument de contrôle du Conseil sur les compétences d'exécution de la Commission.

- Il n'y a pas de gouvernement européen à "renvoyer" en cas de besoin. En opposition totale avec les gouvernements des États membres, la communication politique **directe** avec le ou les électeurs ne joue pas un rôle existentiel pour la Commission. Dans l'UE, les négociations entre les institutions et quelques groupes directement touchés par leurs actions, qu'il s'agisse de groupes pluralistes, de groupes de pression ou de groupes corporatistes, sont toujours au cœur de la logique de "participation". Selon un universitaire, c'est probablement là que se situe la source de la faiblesse de son président et de son collège par rapport aux chefs de gouvernement et de sa philosophie quelque peu technocratique à propos de la gouvernance européenne<sup>88</sup>. La Commission sous-estime la nécessité de convaincre les citoyens européens de l'opportunité et de l'équité des politiques européennes. Elle reconnaît imparfaitement que "dans le cadre constitutionnel particulier de l'Europe, [sa] décision ne prendra effet qu'à condition qu'elle soit observée par les juridictions nationales et exécutée fidèlement par un agent public national dépendant d'une administration nationale dont le sentiment de loyauté est particulièrement fort"<sup>89</sup>.

Il n'est absolument pas certain que le Parlement européen puisse résoudre certaines de ces questions simplement en obtenant un nouveau renforcement de ses pouvoirs. Toutefois, les questions soulevées par la réaction critique au Livre blanc sont des sujets d'inquiétude directe pour le Parlement européen, qui a la triple obligation de participer au processus législatif, d'exercer le contrôle politique sur l'exécutif et, étant la seule institution européenne à être élue, de représenter les citoyens européens.

---

<sup>88</sup> Cf. Möllers Christoph, *Policy, Politics oder politische Theorie?*, Contribution au colloque de l'IUE, 2001.

<sup>89</sup> Weiler Joseph H.H., *Conclusions...*, op.cit., p. 9.



## **4. Le Parlement européen dans le débat sur la gouvernance**

### **4.1. La réaction initiale du Parlement au Livre blanc**

Bien que la plupart des suggestions du Livre blanc ne soient pas contestées par le Parlement européen, qui les attendait même instamment, quelques sujets touchent à l'équilibre interinstitutionnel et aux relations entre les institutions européennes, les États membres et la société civile organisée. La préoccupation première du Parlement, qui est le seul organe de l'UE à être élu par voie démocratique, concerne le respect des dispositions des traités fondamentaux ainsi que son rôle essentiel de colégislateur et d'autorité budgétaire. Il est donc aux côtés de la Commission en ce qui concerne une analyse critique du laissez-faire et des systèmes antirégulation. Il porte néanmoins un regard sceptique sur les propositions de la Commission qui servent manifestement son propre intérêt institutionnel. Il est ressorti clairement des débats tenus au sein de la commission des affaires constitutionnelles et en plénière que ce sont essentiellement les propositions relatives aux consultations, à la comitologie/aux agences et à la réforme institutionnelle qui présentaient un intérêt pour le Parlement et qui nécessitaient donc que celui-ci y prête plus particulièrement attention.

#### *4.1.1. Déclarations antérieures sur des questions connexes*

Tel qu'indiqué ci-avant, la Commission a adopté son texte officiel le 25 juillet 2001. En novembre 2001, la présidente du Parlement a annoncé qu'elle avait renvoyé le Livre blanc, pour examen au fond, à la commission des affaires constitutionnelles et, pour avis, à toutes les commissions intéressées. Au terme des vacances parlementaires d'été, la commission des affaires constitutionnelles avait déjà décidé de préparer une réaction politique succincte au Livre blanc en vue d'influencer au plus vite la consultation à venir. De même, un document plus complet tenant compte de la procédure de consultation proposée par le Livre blanc a été envisagé et n'a pas encore été achevé. La commission des affaires constitutionnelles a examiné le Livre blanc et le projet de rapport à l'occasion de quatre réunions tenues entre septembre et novembre 2001. Sept autres commissions du PE ont présenté des avis. Le 13 novembre 2001, la commission des affaires constitutionnelles a adopté le projet de rapport sur le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, rédigé par Sylvia-Yvonne Kaufmann<sup>90</sup>.

En introduction, le projet de résolution souligne que le Livre blanc reprend un grand nombre des questions qui ont été largement discutées pendant des années<sup>91</sup>. L'intitulé de certaines de ces résolutions du PE donne une indication de l'étendue des sujets couverts:

---

<sup>90</sup> doc. A5-0399/2001.

<sup>91</sup> Voir les considérants au début de la résolution et les renvois à des résolutions antérieures du PE, telles que la résolution du 4 septembre 2001 sur le dix-septième rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1999), la résolution du 3 juillet 2001 sur le projet d'accord interinstitutionnel pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques, la résolution du 16 janvier 2001 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur un réexamen de SLIM (Simplifier la législation relative au marché intérieur), et la résolution du 26 octobre 2000 sur les rapports de la Commission au Conseil européen: "Mieux légiférer - une responsabilité à partager" (1998) et "Mieux légiférer 1999" (JO C 197, 12.7.2001, p. 433).

- résolution basée sur le rapport rédigé par Fernand Herman, sur l'amélioration du fonctionnement des institutions sans modification du traité <sup>92</sup>,
- résolution basée sur le rapport Löow, sur la transparence et le contrôle démocratique <sup>93</sup>,
- résolution basée sur le rapport Brok, sur la désignation du président de la Commission <sup>94</sup>, et
- résolution basée sur le rapport Bourlanges, sur le processus décisionnel au sein du Conseil dans la perspective de l'élargissement <sup>95</sup>.

Ces textes démontrent l'examen par le Parlement des questions sous-jacentes aux traités liées au fonctionnement futur des institutions dans la perspective de l'élargissement.

Parallèlement à la rédaction du rapport Kaufmann, la commission des affaires constitutionnelles a également préparé, et continue de préparer, des projets de résolution sur des sujets étroitement liés à la gouvernance européenne, notamment la résolution sur la réforme du Conseil, basée sur le rapport rédigé par Jacques Poos <sup>96</sup>, la résolution sur les relations avec les parlements nationaux, basée sur le rapport rédigé par Giorgio Napolitano <sup>97</sup>, et la résolution sur la délimitation des compétences, basée sur un rapport en cours d'élaboration par Alain Lamassoure (adoption en commission prévue pour avril 2002 <sup>98</sup>).

#### *4.1.2. Observations et recommandations concernant le Livre blanc*

Dans ce contexte, le rapport Kaufmann s'est félicité de la volonté de la Commission de réexaminer la manière dont les pouvoirs sont exercés au niveau européen tout en faisant un certain nombre d'observations critiques. En premier lieu, la commission des affaires constitutionnelles a réaffirmé la nécessité de "parlementariser" le système décisionnel de l'Union, au motif que seules les institutions démocratiquement légitimées peuvent prendre des décisions législatives responsables au niveau national, régional et européen. Sur la question de la consultation, on ne peut donc pas considérer que **la société civile organisée**, quoique importante, ait sa propre légitimité démocratique étant donné que les représentants ne sont pas élus par le peuple et qu'ils ne peuvent donc pas non plus être rejetés. Seuls le Conseil et le Parlement peuvent prendre des décisions législatives, bien qu'il convienne de prendre en compte les avis des autres organes spécifiés dans les traités, tels que le Comité économique et social et le Comité des régions, qui mettent les institutions européennes en contact avec les acteurs économiques et sociaux et permettent aux autorités régionales et locales de jouer un plus grand rôle dans la définition des politiques communautaires.

La commission des affaires constitutionnelles a par ailleurs averti, suite aux critiques émises par plusieurs de ses membres à l'égard de cette partie du Livre blanc lors de l'échange de vues

---

<sup>92</sup> JO C 219 du 30.07.99, p. 369.

<sup>93</sup> JO C 104 du 14.04.99, p. 14.

<sup>94</sup> JO C 104 du 14.04.99, p. 37.

<sup>95</sup> JO C 150 du 28.05.99, p. 276.

<sup>96</sup> A5-0308/2001; textes adoptés, 25 octobre 2001, doc. PE310.371.

<sup>97</sup> A5-0023/2002; textes adoptés, 7 février 2002, doc. PE313.865.

<sup>98</sup> doc. PE304.276.



tenu au sein de la commission, que la création de **normes et pratiques de consultation** arrêtées au niveau communautaire ne doit pas être liée à des "contreparties" de la part des ONG car une démocratie vivante ne peut pas renoncer à une opinion publique indépendante et critique. Mais elle a aussi souligné que les exigences concernant la responsabilité et la transparence imposées aux institutions publiques doivent également s'appliquer aux acteurs privés.

La commission des affaires constitutionnelles a indiqué qu'il est nécessaire de traiter la question du niveau de détail que doivent atteindre les **réglementations** au niveau de l'UE, notamment dans la perspective de son élargissement. Le recours aux directives-"cadres" doit être accompagné de mécanismes adéquats de contrôle démocratique. La commission a par ailleurs constaté que l'élaboration d'un "plan d'action pour mieux légiférer" par des groupes de travail du Conseil et de la Commission constitue un grave manquement à la méthode communautaire, étant donné que le Parlement n'est ni informé de leurs travaux ni associé à ceux-ci (voir ci-dessous). Les membres ont ainsi invité la Commission à renoncer à présenter au Conseil européen de Laeken un plan d'action de ce type, tout en demandant un accord interinstitutionnel sur ces questions. En réaction à cette demande, le président Prodi s'est engagé, dans son discours prononcé devant le PE le 2 octobre 2001, à créer un groupe de travail interinstitutionnel chargé des questions d'amélioration de la réglementation.

Le Parlement européen a adopté la résolution proposée par la commission des affaires constitutionnelles le 29 novembre 2001 et, de ce fait, les principes énoncés dans le rapport. Il a ainsi réaffirmé son rôle de colégislateur et dénoncé le risque que certaines des propositions présentées dans le Livre blanc puissent empiéter sur l'exercice effectif de sa **responsabilité politique**. En accord avec la Commission, le Parlement a par ailleurs réitéré son attachement à la **méthode communautaire** et à son obligation d'examiner les propositions à venir en vue d'ouvrir davantage le processus politique à la société civile. Sur ce dernier point, la résolution du Parlement invite la Commission à trouver des structures d'organisation en liaison avec le CES afin qu'une procédure de consultation des milieux concernés puisse être organisée de manière judicieuse et efficace.

S'agissant de la délégation de pouvoirs à des agences de régulation autonomes, la résolution du Parlement est fondamentalement d'accord avec l'approche de la Commission, tout en y ajoutant la nécessité de fixer les conditions d'une **procédure de rappel**. De plus, les **agences** de régulation autonomes ne doivent être utilisées que si un savoir-faire scientifique ou technique particulier doit absolument être apporté et qu'une gestion décentralisée semble opportune; ce qui ne doit cependant pas aboutir à une réduction du contrôle expert et juridictionnel exercé par la Commission ni à une dilution de sa responsabilité politique. En matière de **corégulation**, le Parlement européen exige la conclusion d'un accord interinstitutionnel garantissant sa participation. Conformément à sa tradition, le Parlement reconnaît l'importance de l'information et de la communication avec les citoyens sur les défis auxquels l'Europe se trouve confrontée et souligne le rôle de la **délibération parlementaire** au sujet des grandes questions politiques afin de stimuler l'intérêt des citoyens pour les affaires européennes.

Dans ce contexte, le Parlement a réitéré la nécessité de la publicité des réunions du **Conseil** lorsqu'il légifère; en pareils cas, les délibérations et les votes doivent être publics et les

résultats du vote et les déclarations de vote doivent être publiés par les membres du Conseil <sup>99</sup>.

Enfin, à l'avant-dernier point de sa résolution, le Parlement déclare qu'il "examinera soigneusement, dès qu'elles seront en sa possession, les nombreuses propositions et mesures annoncées dans le Livre blanc comme:

- orientations pour la recherche et l'utilisation du savoir-faire des experts,
- priorités dans l'instruction d'éventuelles violations du droit communautaire,
- critères de création de nouvelles agences de régulation,
- code de conduite de normes minimum pour les consultations,
- projet d'approche de réseaux particulièrement importants,
- programme de révision et de simplification du droit communautaire adopté avant 2000 dans la procédure d'urgence,
- codification des règles administratives en vigueur en matière de traitement des plaintes,
- examen de l'amélioration du soutien du cadre pour la coopération transnationale des acteurs régionaux et locaux au niveau de l'UE,
- proposition concernant un dispositif de jumelage entre administrations nationales,
- révision de la représentation de l'Union européenne dans les instances internationales."

#### **4.2. Gouvernance à plusieurs niveaux: le Parlement européen et le contrôle politique**

Tel qu'indiqué dans la section d'introduction ci-avant, l'idée première de la Commission consistait à engager une réforme rapide de la gouvernance européenne préalablement à la prochaine révision des traités, afin de rapprocher l'Union de ses citoyens et de la préparer au plus vite à l'élargissement. Le Livre blanc comporte toutefois des questions sous-jacentes aux traités qui influencent profondément l'équilibre institutionnel de l'Union européenne.

L'ancien président de la Chambre des députés italienne, Luciano Violante, a résumé les problèmes auxquels sont confrontés les gouvernements et les parlements dans la plupart des pays occidentaux <sup>100</sup>. D'autres parlementaires, comme Ralf Dahrendorf, arrivent à des conclusions similaires <sup>101</sup>. Selon eux, tant les parlements que les gouvernements connaissent une phase de changement radical au plan de leurs fonctions, de leurs relations mutuelles et de leurs contacts avec la société dans son ensemble. L'UE a été critiquée plus que d'autres organisations pour créer des obstacles à l'efficacité économique et à la compétitivité du fait de lourdes contraintes administratives. La Commission et les gouvernements des États membres étudient les problèmes de la réglementation depuis si longtemps qu'il s'avère difficile pour les auteurs de certains rapports de se tenir bien informés des efforts antérieurs.

Dans le cadre de l'examen de ces activités, le Comité économique et social en est arrivé à la conclusion suivante:

---

<sup>99</sup> En ce qui concerne les votes finals, cette information est désormais disponible sur le site web du Conseil.

<sup>100</sup> Réunion des hauts responsables des centres de gouvernement: "La cohérence de l'action publique: le rôle du centre de gouvernement", Budapest 6-7 octobre 2000.

<sup>101</sup> Voir Dahrendorf Ralf, *Stirbt der Parlamentarismus?*, Conférence pour la Fondation Friedrich-Naumann du 10 février 2001.

Le processus de simplification ne requiert pas d'idées nouvelles, mais une mise en œuvre effective des idées déjà exposées par le Comité lui-même, la Commission, le Conseil européen de Lisbonne, le rapport Molitor et de nombreux autres organes concernés. Bien que la Commission reconnaisse qu'il est souvent simple de compliquer les choses et compliqué de les simplifier, le Comité fait remarquer qu'il ne sert à rien de parler d'engagements si nous ne sommes pas prêts à les appliquer et qu'il est vain de définir de nouveaux engagements alors que nous n'avons pas tenu les précédents <sup>102</sup>.

La demande exprimée par la Commission dans son Livre blanc, invitant instamment le Comité économique et social et le Comité des régions à s'efforcer d'obtenir les informations nécessaires sur la législation aussi tôt que possible ainsi que les demandes d'information présentées dans bon nombre des avis de ces mêmes institutions donnent en effet l'impression qu'une véritable volonté politique de mise en œuvre fait défaut.

#### *4.2.1. Le rapport Mandelkern*

En novembre 2000, les ministres de la fonction publique de tous les États membres de l'UE se sont réunis à Strasbourg pour discuter de toute une série de questions d'intérêt mutuel (réforme de la fonction publique, e-gouvernement, qualité des services publics et amélioration de la réglementation). En vue d'un examen plus approfondi des possibilités d'amélioration de la réglementation, ils ont constitué un Groupe consultatif de haut niveau, présidé par Dieudonné Mandelkern et chargé de produire un rapport sur la qualité de la réglementation. Ce Groupe était composé de représentants d'experts des 15 États membres. Des agents du Secrétariat général de la Commission, notamment de l'équipe Gouvernance, y ont également participé en qualité d'observateurs. Le rapport final comporte plusieurs références au Livre blanc. Toutefois, les contacts du groupe Mandelkern avec le Parlement européen ont été rarissimes.

Le Groupe a transmis son rapport final en novembre 2001 aux présidents du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil des ministres ainsi qu'aux ministres nationaux de la fonction publique. Le document se penche sur les principaux domaines où une amélioration de la qualité de la réglementation est nécessaire et propose un plan d'action avec des délais très serrés et un nouveau programme de simplification (SimpReg). Il ne mentionne pas beaucoup d'efforts préalables dans ce domaine, tels que le rapport Molitor <sup>103</sup> ou un rapport franco-allemand sur les effets inhibiteurs de la législation communautaire sur l'emploi ("Déréglementer maintenant", également rédigé en 1995).

Le rapport Mandelkern comporte une analyse des bonnes pratiques permettant de garantir une réglementation de qualité à tous les stades du cycle législatif. Il énumère également des recommandations spécifiques pour améliorer la qualité des instruments législatifs (tant au niveau national qu'au niveau communautaire), bien que la responsabilité des États membres ne soit pas pleinement reconnue. La qualité de la législation nationale et de la législation communautaire serait améliorée si les États membres et les institutions européennes, agissant dans leur propre domaine de compétences, décidaient de mettre en application les recommandations du rapport. Ce dernier recommande au Parlement européen de prendre

---

<sup>102</sup> Avis 1496/2001, p. 21.

<sup>103</sup> COM(1995)288.

bonne note des actions entreprises par les autres institutions et de prêter autant d'attention aux questions d'amélioration de la réglementation dans ses propres travaux qu'à la coordination interne. Le Parlement n'a pourtant pas été invité à participer activement à la préparation du texte.

Le Livre blanc et le rapport Mandelkern se croisent manifestement sur certains points. Les nombreuses propositions pratiques énoncées dans le rapport ne peuvent être évaluées ici. L'un des points les plus saillants au plan institutionnel correspond à la définition très restrictive d'une bonne application du principe de subsidiarité donnée par le rapport: "[...] vérifier que les objectifs de l'action proposée ne peuvent être suffisamment atteints par une action des États membres dans le cadre de leur système constitutionnel national et qu'ils peuvent donc être mieux réalisés par l'action de l'Union européenne"<sup>104</sup>. Cette définition semble aller plus loin que celle du protocole du traité d'Amsterdam en ce sens où elle fait encore plus glisser la charge de la preuve vers l'Union et peut donc finir par donner lieu à ce que Mario Telo a appelé la "subsidiarité vers le bas"<sup>105</sup>. Est-il possible de "vérifier" *ex ante* que les États membres ne peuvent parvenir au même effet ?

La plupart des raisons expliquant la complexité de la réglementation correspondent à des obstacles institutionnels intrinsèques que seule la révision du traité pourrait lever, pour autant que les États membres estiment cela nécessaire. Le rapport Mandelkern a un esprit innovateur en ce sens où il tient explicitement compte des États membres, reconnaissant ainsi le caractère à plusieurs niveaux de la gouvernance européenne et la position de faiblesse de la Commission européenne en matière d'application.

Parmi ces obstacles, l'obstacle qui touche plus particulièrement la complexité et la prolifération de la réglementation européenne réside dans ce qui a été défini comme **l'asymétrie politique** du système politique européen. Au niveau national, il y a un mécanisme politique, l'action collégiale du gouvernement, qui apporte une pluralité d'intérêts au processus d'élaboration des politiques. Au niveau européen, même si les propositions doivent émaner de la Commission (qui, intervenant à titre collégial, cherche à mettre en balance les différentes exigences et les différents intérêts), le Conseil compétent est composé des ministres sectoriels, chargés de la décision finale. Du fait de cette asymétrie, on constate une tendance systématique à élaborer des réglementations plus détaillées et pléthoriques.

Une bonne transposition signifie que la législation nationale de transposition est conforme à la législation européenne. La liberté des autorités nationales quant au choix de la forme et des moyens est aujourd'hui plus limitée en raison du fond de la législation européenne. Les contraintes imposées aux États membres résultent du fait que le droit des particuliers d'invoquer des directives à l'encontre de l'État devant les juridictions nationales a réduit les différences entre les directives et les règlements et que les directives sont devenues plus techniques et détaillées.

---

<sup>104</sup> p. 9.

<sup>105</sup> *op.cit.*, p. 3.

#### 4.2.2. Aspects institutionnels de la comitologie

Dans l'ordre hiérarchique classique des normes juridiques, la législation-cadre établit les principes de base dont les règles secondaires sont considérées comme des applications techniques. L'adoption de la législation primaire et secondaire par la voie parlementaire traditionnelle est devenue de moins en moins réalisable, non seulement au niveau de l'UE mais aussi dans la plupart des démocraties nationales. Compte tenu de la diminution de leurs pouvoirs, bon nombre de parlements, aussi bien dans les systèmes parlementaires que présidentiels, se sont ainsi battus avec l'exécutif pour maintenir ou retrouver leur influence décisive sur la législation. Dans le contexte de l'UE, cela a pris le forme de longs conflits entre le Parlement et la Commission concernant le mode de participation du Parlement aux activités des comités de la Commission opérant selon des procédures de comitologie, chargés de la mise en œuvre de la législation-cadre du Conseil selon la procédure définie à l'article 202 du TCE <sup>106</sup>.

Toutefois, contrairement à la majorité des parlements nationaux, les compétences législatives du Parlement européen ont considérablement augmenté au cours des 15 dernières années. Ces nouvelles compétences ont été difficiles à obtenir lors des conférences intergouvernementales aboutissant à la révision des traités et ont donc incité les autres institutions à faire tout leur possible pour ralentir leur application dans le processus législatif. Une méthode employée pour ce faire a consisté à critiquer les amendements législatifs du Parlement pour des raisons formelles ("pas clairs", "trop désaxés", "en dehors de la tradition de ..." etc.). Bien que cela puisse s'être vérifié dans certains cas, ce type d'argument est aussi avancé pour dissimuler des conflits politiques ou institutionnels. Par conséquent, les paragraphes qui concernent directement l'équilibre des pouvoirs entre les institutions (tels que ceux portant création de comités pour gérer un programme donné en application de l'article 202 du traité CE) ont souvent été parmi les plus contestés dans les négociations de conciliation. Le problème n'a absolument pas disparu et continue d'être soulevé régulièrement dans les résolutions législatives <sup>107</sup>.

Un autre exemple datant de la période suivant l'adoption de la décision 1999/468/CE peut peut-être clarifier ce point. En juin 1999, donnant suite à la déclaration 31 annexée au traité d'Amsterdam et après avoir entendu la Commission et le Parlement, le Conseil a adopté cette décision fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission <sup>108</sup>, qui est la dernière mise à jour des règles en matière de comitologie. Cette décision restructure et clarifie les catégories de comités et répond à certaines des demandes de longue date du Parlement. Celui-ci prendra part aux procédures de ces comités dès le début et aura la possibilité de demander à la Commission de réexaminer une mesure d'exécution dans certaines circonstances (si l'acte de base a été adopté au titre de l'article 251 du Traité et si, au sens du Parlement, la mesure excède les compétences d'exécution prévues dans cet acte de base). Dans les négociations de conciliation concernant les premiers actes juridiques à instaurer dans le cadre de la procédure de codécision suite à l'entrée en vigueur de cette décision (programmes LEONARDO, SAVE et ALTENER), le Conseil a proposé de

<sup>106</sup> Pour un résumé succinct, voir Hix Simon, *Parliamentary oversight*, op.cit.

<sup>107</sup> Pour un exemple récent, voir le rapport disponible sur le domaine Internet .eu (A5-0027/2002), rédigé par Mme Colette Flesch (procédure de codécision, deuxième lecture, pas encore adopté en plénière): le PE propose à nouveau de faire passer la procédure de comité proposée d'un caractère réglementaire à un caractère consultatif.

<sup>108</sup> JO L184 du 17 juillet 1999, p. 23.

reproduire le texte applicable de la décision précitée pour caractériser les comités à mettre en place dans les programmes tandis que le Parlement a insisté sur un simple renvoi à l'article de la décision. Après quelques négociations et, notamment, les avis des services juridiques des deux institutions, le Conseil a consenti à un texte de compromis, très proche de la position de départ du Parlement.

Dans cet exemple, deux critères de qualité rédactionnelle de la législation sont en contradiction: éviter les renvois, d'une part, et être clair et concis, d'autre part. Mais la plupart des "observateurs de la codécision" de l'époque étaient plutôt convaincus que le Conseil avait notamment l'intention de chercher à brouiller la clarté obtenue dans la décision du 28 juin 1999 et, éventuellement, d'avoir une plus grande marge de manœuvre dans les programmes ultérieurs. Des conflits similaires, et dont on a plus parlé, sont nés du rapport de l'ancien président de l'Institut monétaire européen, Alexandre Lamfalussy, sur les procédures à suivre pour adopter les règles relatives aux marchés financiers européens<sup>109</sup>. Le compromis qui a été trouvé en ce qui concerne la régulation des marchés financiers est considéré, tout du moins par la Commission, comme un modèle à suivre pour la poursuite de la réforme de la procédure relative à la comitologie et pour les propositions qu'elle présentera à la prochaine CIG à cet égard. Les points les plus importants de ce compromis sont:

- la Commission s'engage formellement à octroyer un "traitement équivalent" au Conseil et au Parlement en ce qui concerne les mesures d'exécution; en particulier, la Commission entend tenir compte de la position et des résolutions du Parlement en ce qui concerne les mesures d'exécution jugées dépasser les principes établis dans la législation primaire;
- le Parlement entend prévoir une révision des pouvoirs délégués de la Commission à l'issue d'une période de quatre ans (clause de suspension);
- la Commission accepte d'accorder un délai de trois mois aux députés européens pour examiner les mesures d'exécution, étant néanmoins entendu que ce délai peut être raccourci en cas de décision urgente;
- la Commission accepte les demandes de transparence et de larges consultations du Parlement concernant les mesures à adopter. Elle accepte le désir du Parlement de mettre en place un comité consultatif des participants du marché placé sous l'égide du comité des régulateurs.

Le Parlement aurait aussi aimé envoyer un observateur aux réunions du nouveau Comité des valeurs mobilières mais, selon le commissaire Bolkestein, cela ne serait pas possible pour des raisons d'ordre juridique.

Le Parlement considère que ces nouveaux arrangements sont temporaires. Pour la suite, il souhaite vivement une révision de l'article 202 du Traité, à l'occasion de la prochaine CIG de 2004. Dans sa contribution au débat plénier, le président Prodi s'est, lui aussi, déclaré favorable à la modification de cet article du Traité de manière à conférer un rôle égal aux deux colégislateurs (Conseil et Parlement) dans le contrôle des compétences d'exécution de la Commission.

---

<sup>109</sup> Rapport final du Comité des sages sur la régulation des marchés européens des valeurs mobilières; Bruxelles 15 février 2001; voir la résolution du PE du 5 février 2002, basée sur le rapport sur la mise en œuvre de la législation dans le cadre des services financiers (rapporteur: Karl von Wogau), au nom de la commission des affaires constitutionnelles, doc. A5-0011/2002.

Sur un plan plus général, la hiérarchie des normes juridiques a fait non seulement l'objet de beaucoup de travaux universitaires mais aussi de plusieurs CIG et rapports parlementaires, par exemple en préparation du projet de traité de 1984 élaboré par Altiero Spinelli au nom de la commission des affaires institutionnelles du PE, qui a proposé un "droit communautaire". Compte tenu du manque de cohérence de la nomenclature des normes européennes (il y a, par exemple, sous le même nom, des règlements basés sur le Traité et des règlements portant exécution de ces premiers règlements), le Parlement européen a traditionnellement été plutôt favorable à une distinction plus nette des normes européennes, tout en insistant sur son droit de contrôler la législation présumée "secondaire" s'il le souhaitait. Lors de la CIG d'Amsterdam, les États membres ont véritablement cherché à mettre en place une telle hiérarchie, donnant suite au mandat donné dans la déclaration 16 du traité de Maastricht, mais sans réussir à parvenir à un consensus, précisément pour des raisons d'équilibre des pouvoirs entre l'Union et les États membres. La définition de différents niveaux de normes demande en principe aussi de définir l'influence respective des branches de gouvernement à chacun de ces niveaux, c'est-à-dire l'équilibre institutionnel <sup>110</sup>.

Bien entendu, la question de l'influence et, comme l'a dit Jean Louis Quermonne, de la hiérarchie des institutions <sup>111</sup> est inhérente à ces discussions apparemment obscures. La Commission en avait certainement conscience au moment de l'élaboration du Livre blanc et, plus particulièrement, de la section relative à la comitologie. Le Livre blanc devra donc être lu dans ce contexte quasi-constitutionnel même si les règles de comitologie ne sont pas consacrées par les traités. D'autre part, tout effort de création d'une nouvelle catégorie de norme européenne nécessiterait une révision des traités et sort donc du cadre de ce document <sup>112</sup>. Il convient néanmoins de noter que la déclaration de Laeken pose, entre autres questions, celle de savoir s'il faut "introduire une distinction entre mesures législatives et mesures d'exécution".

#### *4.2.3. Le rôle des parlements*

"Les solutions de gouvernance traitent des points faibles des solutions parlementaires. Mais l'inverse est aussi vrai" <sup>113</sup>. Une récente étude de l'OCDE sur les procédures les plus innovantes recommande de "redécouvrir" le couple parlement/gouvernement, considéré comme la clef de la légitimation de la politique dans les démocraties contemporaines, basée sur la capacité de contrôle des procédures qu'ils adoptent <sup>114</sup>. L'OCDE n'a traditionnellement entretenu des contacts qu'avec les gouvernements. L'intérêt qu'elle porte aujourd'hui à l'instauration de relations avec les parlements semble confirmer la nécessité de la participation à la fois des parlements et des gouvernements afin d'assurer une gouvernance démocratique des complexités du monde moderne.

---

<sup>110</sup> Cf. audition de Jean-Claude Piris, juriconsulte du Conseil de l'Union européenne, sur l'idée d'une Constitution européenne, devant la délégation UE du Sénat français, 17 avril 2000.

<sup>111</sup> Quermonne Jean-Louis, op.cit., p. 105.

<sup>112</sup> Quermonne Jean-Louis, op.cit., p. 117.

<sup>113</sup> Lord Christopher, "Good governance, bringing the European Parliament back", dans: *Preparatory work on the Draft White Paper*, 2001.

<sup>114</sup> Voir le rapport de l'OCDE sur les procédures et relations parlementaires du 22 janvier 2001 (PUMA/LEG(2000)2/REV1).

Les parlements, en particulier, font preuve de faiblesse en ce qui concerne l'examen a posteriori des effets de la législation. Ils ne sont plus seuls à représenter le monde à multiples facettes de la société moderne, si tant est qu'ils l'aient été. Les ONG, les associations syndicales et professionnelles, les groupes de pression et les médias expriment publiquement les intérêts de toute envergure avec manifestement plus d'efficacité que les organes parlementaires. Parallèlement, les gouvernements ont perdu leur monopole en matière de prise de décision. Les pouvoirs publics non élus, tels que les autorités réglementaires indépendantes, ou les pouvoirs privés, tels que les grandes entreprises nationales et multinationales, les banques et les sociétés financières, semblent capables d'agir bien plus rapidement et efficacement que les gouvernements.

Ces nouveaux pouvoirs semblent être plus efficaces parce qu'ils peuvent concentrer leurs énergies sur des objectifs uniques. Ils peuvent faire appel au savoir-faire de spécialistes et sont mis en contact par des réseaux internationaux efficaces. Ils n'ont pas à faire face au problème de la conciliation des vues de la majorité et de l'opposition, caractéristique des parlements démocratiques, ni à jongler avec les exigences des diverses composantes de la majorité, caractéristique des gouvernements de coalition. Du point de vue de l'administration contrôlée, ce sont de plus en plus la loi et les tribunaux, exigeant des garanties procédurales telles que le principe du *due process* et l'obligation d'information, qui exercent le contrôle plutôt que les bureaucraties ou les politiciens.

Les effets les plus manifestes de ces évolutions résident, dans bien des cas, dans le risque que la politique soit éludée par l'économie et que les règles nationales soient balayées par les processus économiques et financiers transnationaux.

Les gouvernements pourraient bien rester au centre de ces nouveaux processus de prise de décision, mais ils courent le risque de ne pas être à la hauteur de leur ultime responsabilité consistant à mettre au point une stratégie globale. Qui plus est, les gouvernements cherchent à simplifier la prise de décision en évitant toute véritable délibération parlementaire (en faisant office de "législateurs de remplacement"<sup>115</sup>), alors que les parlements estiment souvent qu'ils doivent intervenir dans les mesures relevant jusqu'alors de la compétence de l'exécutif. L'efficacité du couple parlement-gouvernement est souvent mise à rude épreuve par le fait que chacun d'eux cherche à se passer de l'autre; ce qui compromet la primauté de la politique sur les pouvoirs dépourvus de légitimité démocratique, tels que les entreprises, les groupes d'intérêt et les bureaucraties.

Alors que la perte progressive d'influence législative et de contrôle politique subie par les parlements dans la plupart des sociétés modernes est confirmée, et parfois justifiée<sup>116</sup>, par de nombreux analystes politiques, leur rôle reste essentiel pour trouver un terrain d'entente à différentes vues politiques ainsi qu'une vision globale des principales questions stratégiques d'un organe donné. Pour ce faire, tant les parlements nationaux que le PE doivent, en vertu de leur mandat électoral, conserver leur capacité à procéder à l'examen critique, à la justification et au suivi des grandes décisions politiques prises par les gouvernements. Ces décisions ont plus de chances d'être mises en œuvre si elles passent par la médiation des parlements, puisque c'est la médiation des parlements qui permet de surmonter la résistance de ceux dont les intérêts seraient lésés. On peut manifestement tirer de cette analyse la conclusion que les

---

<sup>115</sup> Cf. Hix Simon, *Parliamentary Oversight*, op.cit., p. 62.

<sup>116</sup> Cf. von Bogdandy Armin, *Gubernative Rechtsetzung*, 2000.



commissions des parlements nationaux et du PE doivent s'associer aux fins d'un droit de regard conjoint sur les projets d'actes législatifs ainsi que de la surveillance de la législation suite à son adoption.

Lorsqu'ils fonctionnent bien, les parlements offrent une garantie de transparence et d'information du processus de consultation entre les gouvernements et la société civile, les associations syndicales, les associations patronales et les groupes de pression. Ce filtre parlementaire peut être un instrument efficace de définition d'une "charte" de la citoyenneté publique pour les organisations sectorielles ou même corporatistes qui agissent souvent, comme Dahrendorf l'a fait remarquer, comme si elles prenaient la place du gouvernement ou du parlement en tant qu'expression de la volonté populaire.

#### **4.3. Conclusion: sur le problème de la légitimité**

Grâce à la révision des traités de Maastricht et d'Amsterdam, le système de base de la législation communautaire, y compris l'équilibre du triangle institutionnel, est parvenu à une certaine stabilité. Le Parlement est désormais sur un pied d'égalité avec le Conseil dans de nombreux domaines législatifs; certains auteurs prétendent même que cela s'est fait aux dépens du poids institutionnel de la Commission. Pourtant, toutes les institutions européennes pâtissent de l'absence d'un élément essentiel de la légitimité au niveau national: la possibilité de renvoyer le gouvernement ou de dissoudre le parlement. Cette possibilité est généralement présentée par les politologues comme le plus puissant moyen de contrôle du pouvoir institutionnel et, de ce fait, comme une source non négligeable de légitimité de procédure.

Selon un universitaire, "la légitimité transforme le pouvoir en autorité" ou, en d'autres termes, "dans un régime politique légitime, les acteurs acceptent de respecter les décisions qu'ils n'ont pas soutenues et qui ont été prises par des dirigeants pour qui ils n'ont pas voté" <sup>117</sup>. À cet égard, la Commission reconnaît que "les règles communautaires continuent à être perçues comme des lois étrangères" <sup>118</sup>. Elle souligne que, pour créer les habitudes et attitudes nécessaires pour que les lois soient applicables, les autorités des États membres sont tenues de préciser que le droit communautaire fait partie intégrante de l'ordre juridique national et doit être appliqué en tant que tel. La convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés du 26 juillet 1995, qui n'a pas encore été ratifiée par tous les États membres et qui ne peut donc pas s'appliquer <sup>119</sup>, est un exemple particulièrement négatif du manque de coopération des États membres. Ce n'est là qu'une seule illustration du constat général selon lequel, compte tenu de l'intervention renforcée de l'UE dans l'élaboration des politiques dans des domaines tels que la santé ou la sécurité au travail, il est plus difficile de convenir de solutions européennes efficaces précisément pour les problèmes pour lesquels les citoyens des États membres se soucient le plus.

La structure de la mise en œuvre du droit communautaire par les comités de régulation et les autres comités visés par l'article 202 est encore moins transparente pour l'électorat général; ce qui est extrêmement problématique puisqu'une application rigoureuse des normes

---

<sup>117</sup> Schmitter Philippe C., *Contribution au colloque de l'IUE*, op.cit., p. 7.

<sup>118</sup> Livre blanc, op. cit., p. 29.

<sup>119</sup> JO C 316 du 27.11.1995.

européennes est, d'une part, essentielle pour renforcer la légitimité de l'Union et, d'autre part, presque exclusivement sous le contrôle des États membres, notamment en ce qui concerne l'application matérielle sur le terrain (inspections, par exemple). Comme le rapport Mandelkern le mentionne à juste titre, les difficultés dérivées de la mise en œuvre de la législation européenne sont souvent reflétées dans la manière dont la législation européenne transposée est respectée et appliquée dans les États membres. Plus généralement, on peut se poser la question de savoir si les gouvernements des États membres éprouveront une quelconque obligation de veiller à ce que les processus législatifs au niveau communautaire soient démocratiques et, ce qui est tout aussi important, présentés à leurs propres circonscriptions électorales comme des résultats justes et équitables.

D'autre part, il existe de bonnes raisons politiques justifiant la participation active des responsables des États membres aux procédures de comitologie. Leur présence peut être vitale pour assurer la légitimité de la législation technique dans des domaines sensibles. Dans le même esprit, il existe des arguments constitutionnels fondés motivant la restriction de l'intervention des institutions européennes en matière de régulation et d'exécution directes en raison, notamment, du fait que les États membres ne sont pas près de mettre à la disposition de la Commission les ressources humaines et financières nécessaires au renforcement de ses capacités d'application. Les États membres ont ainsi deux instruments puissants à leur disposition pour jouer en faveur de la bonne application des normes communautaires: premièrement, ils contrôlent dans une large mesure les moindres détails des règlements techniques du fait de leur participation aux procédures de comitologie et, deuxièmement, ils déterminent aussi les ressources dont dispose l'UE pour faire appliquer ces règlements. Ces deux facteurs sont, bien entendu, essentiels au regard du degré de légitimité par les résultats qu'il est possible à l'Union d'atteindre.

Dans sa recherche de solutions à cette faiblesse à risques, le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne montre à plusieurs reprises une préférence pour la planification à moyen et long termes et invite instamment toutes les institutions à favoriser la poursuite d'objectifs stratégiques pour régler les querelles politiques à courte vue. Comme on pouvait s'y attendre, c'est interprété par les spécialistes de l'UE comme une expression de la pensée excessivement technocratique de la Commission et comme une approche simpliste des questions de légitimité démocratique. La Commission semble tout du moins souligner le caractère politique inhérent à l'exécution des actes législatifs délégués dans les États-providences modernes. Il se peut en effet que le Livre blanc sous-estime le rôle des positions et des idéaux politiques. Il semble douteux, par exemple, que le "développement durable"<sup>120</sup> ou, pour donner un exemple tiré d'un document autre que le Livre blanc, un seul "modèle social européen" puissent véritablement être considérés, comme la Commission a souvent tendance à le faire, comme des objectifs politiques incontestés de l'UE tout entière, aux niveaux européen, national et régional, qui pourraient ainsi être "gérés" efficacement sans conflits majeurs. L'objectif consistant à "rétablir la confiance [*des citoyens*] avant le prochain cycle de réforme institutionnelle", c'est-à-dire dans les 2 ou 3 années à venir, s'avère plutôt optimiste<sup>121</sup>.

S'il y a un thème récurrent dans les commentaires sur le Livre blanc, aussi bien au PE que dans les milieux universitaires, c'est bien la plainte que la Commission n'ait pas traité

---

<sup>120</sup> Cf. Livre blanc, op.cit., p. 31.

<sup>121</sup> Cf. Livre blanc, op.cit., p. 10.

suffisamment en profondeur ces problèmes de légitimité démocratique. Le dilemme peut être présenté en termes de théorie de jeu: pour la résolution de problèmes de coordination, tous les modes de gouvernance sont efficaces et légitimes; pour les conflits à somme nulle (conflits dans le cadre desquels les gains de l'un sont les pertes de l'autre), au contraire, seule l'autorité hiérarchique peut en assurer un règlement pacifique, et ce, seulement si les parties impliquées dans le conflit croient fermement en sa légitimité <sup>122</sup>. En d'autres termes plus simples, la politique consiste le plus souvent à faire des choix difficiles nuisant à certains intérêts et provoquant, de ce fait, leur résistance acharnée.

En n'abordant pas les grands défis auxquels l'UE se trouve confrontée, le Livre blanc sous-estime, selon certains observateurs, la difficulté des problèmes auxquels il faut faire face et surestime le pouvoir de légitimation des méthodes de gouvernance proposées. D'autres commentaires dénoncent, dans ce contexte, la menace de la Commission de retirer ses propositions législatives à l'avenir si elle estime que les amendements du Conseil ou du Parlement risquent de compromettre l'objectif de sa proposition. Ce point est critiqué pratiquement par tous, estimant qu'il s'agit de l'idée plutôt fragile selon laquelle, de toutes les institutions, c'est la Commission qui bénéficie le plus de la confiance du grand public <sup>123</sup>. En d'autres termes, "la Commission menace de faire usage du monopole qui lui est conféré par le Traité en matière d'initiatives législatives afin de court-circuiter les procédures consensuelles et de présenter au Conseil et au Parlement des propositions à prendre ou à laisser" <sup>124</sup>, risquant ainsi de conduire le processus décisionnel dans une impasse totale.

De la même façon, la recommandation de la Commission invitant le Conseil à réduire ses efforts pour parvenir à des décisions unanimes lorsque la majorité qualifiée suffirait est condamnée par certains qui considèrent que la Commission ignore par là les grandes disparités et les divergences d'intérêt entre les États membres. Un commentaire illustre parfaitement bien ce point de vue: "Il convient de rappeler que le pouvoir de veto ou l'unanimité représente une contrainte incitant à la délibération: lorsque les parties peuvent bloquer les aboutissements, les acteurs sont incités à trouver des raisons à même de convaincre tout le monde, et pas seulement la majorité. La plupart des processus employés dans différents domaines d'action de l'Union sont menés de cette manière, ce qui peut expliquer en partie le blocage du processus d'intégration, un processus qui, bien entendu, n'est pas en accord avec les modalités d'un système de résolution des problèmes efficace mais qui est tout de même plus en moins une source de légitimité du fait de sa lenteur et de sa globalité" <sup>125</sup>. D'autres observateurs avancent que le vote à la majorité qualifiée est devenu un moyen utile d'accélérer les décisions du Conseil dans les domaines où la divergence des préférences de politiques n'est pas de la plus haute importance politique dans les circonscriptions nationales, mais pas un moyen de parvenir à un consensus sur un intérêt général européen. En effet, le Conseil n'a encore recours au vote à la majorité que dans quelque 25 % des cas possibles <sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> Scharpf Fritz W., op.cit., p. 4.

<sup>123</sup> Il est intéressant de noter que les fonctionnaires qui ont rédigé le rapport Mandelkern ne semblent pas voir cela comme une idée nécessairement mauvaise (cf. p. 58 du rapport).

<sup>124</sup> Scharpf Fritz W., op.cit., p. 8.

<sup>125</sup> Eriksen Erik O., op.cit., p. 15.

<sup>126</sup> Calculs basés sur les données du Conseil. Voir aussi Hix Simon, *The Study of the EU II*, op. cit., p. 40.

Il a été dit à plusieurs reprises que la législation et la réglementation communautaires sont une forme de gouvernance à plusieurs niveaux, ce qui entraîne une difficulté importante: les réussites et les échecs ne peuvent être facilement attribués à des acteurs déterminés dans ce cadre à plusieurs niveaux, d'où la tentation de s'arroger les mesures politiques réussies et d'attribuer les échecs à d'autres acteurs. De plus, les débats politiques sur les questions européennes en deviennent ternes et opaques. Il est donc regrettable que, à quelques rares exceptions près, la question des partis politiques européens ne soit pas tellement discutée dans les commentaires des universitaires. Pour sa part, le Livre blanc mentionne au chapitre "Participer davantage" que "les partis politiques sont un important facteur d'intégration européenne; ils contribuent à faire émerger une conscience européenne et à relayer les préoccupations des citoyens" <sup>127</sup>.

La logique de négociation de l'UE est caractérisée par un contraste frappant "entre l'importance donnée aux groupes sectoriels et aux parties prenantes et l'ignorance des acteurs généraux" <sup>128</sup>. S'il existe une démarche à même de contribuer à la "mobilisation cognitive" <sup>129</sup> des citoyens européens, d'aborder le problème de la création d'un espace public européen et de créer, à longue échéance, une conscience et une solidarité européennes, elle consiste manifestement à renforcer l'impact des activités politiques transnationales et à modifier le caractère des campagnes électorales du PE. Malheureusement, comme le commissaire Michel Barnier l'a fait remarquer il y a quelques mois, "certains États membres donnent l'impression d'organiser, en quelque sorte, l'éloignement entre l'électeur et les élus européens" <sup>130</sup>.

Un politologue en a tiré la conclusion que, pour rendre la politique européenne aussi intéressante que la politique nationale, il faudrait que la Commission présente des alternatives politiques claires sur les dossiers européens au lieu de chercher à parvenir à un consensus à huis clos. Ce serait là bien entendu un immense défi tant pour les politiciens que pour les médias que d'exposer de façon intelligible au public de chaque État membre le changement continu d'influence et les programmes de 3 ou 4 familles politiques prédominantes dans 15, voire même 30 États membres. En outre, la dimension europhile-euroseptique des choix politiques serait encore longtemps présente dans les partis traditionnels et créerait ainsi encore plus de combinaisons possibles de points de vue politiques. La simplicité linéaire et bipolaire d'un système national n'est pas près de se produire. On pourrait néanmoins commencer par essayer d'harmoniser les dates des élections nationales, problème sur lequel l'ancienne présidence belge a quelque peu avancé.

---

<sup>127</sup> Livre blanc, p. 20. Le document de Philipp Steinberg donne un récit instructif du rôle que pourraient jouer les partis politiques (*Agencies, co-regulation and comitology – and what about politics ? A critical appraisal of the Commission's White Paper on governance*; contribution au colloque de l'IUE).

<sup>128</sup> Magnette Paul, op.cit., p. 4.

<sup>129</sup> Magnette Paul, op.cit., p. 7.

<sup>130</sup> *L'urgence européenne*, op.cit., p. 10.

## **Annexe: La théorie politique de la gouvernance**

En préparant son Livre blanc sur la gouvernance européenne, la Commission européenne a étudié une quantité impressionnante de travaux universitaires et politico-administratifs. Cette annexe vise à présenter les grands courants de pensée et les recommandations proposées dans les récents ouvrages consacrés au thème de la gouvernance <sup>131</sup>.

Cette annexe n'a pas pour vocation de rendre compte des débats souvent controversés qu'ont tenus les intellectuels sur le thème de la gouvernance mais vise à décrire le paysage "cognitif" et à résumer les concepts fondamentaux des récentes contributions à ce débat. Bien évidemment, la plus grande partie de ce débat n'a qu'un intérêt interne (c'est-à-dire qu'il est destiné à défendre un point de vue par rapport à d'autres modèles). C'est pourquoi ce chapitre se limitera à quelques références clés, représentatives de vues largement partagées. Une liste d'autres références sélectionnées est jointe à la fin du document <sup>132</sup>.

### *Dimensions conceptuelles du concept de la gouvernance*

Le terme "gouvernance" tel qu'il est utilisé aujourd'hui est dérivé de deux expériences dans d'autres milieux de la société moderne: la gouvernance d'entreprise dans le secteur privé et la bonne gouvernance dans la politique internationale <sup>133</sup>. Dans les deux cas, la transparence, la responsabilité, l'efficacité et la légitimité jouent un rôle important en tant qu'objectifs politiques et principes directeurs de recherche.

- **La gouvernance d'entreprise** concerne la compréhension de la complexité, de la diversification et de la décentralisation des activités d'entreprise en réseau, avec un aspect normatif: les activités des entreprises doivent être transparentes et respecter la loi. D'un point de vue communautaire, la gouvernance d'entreprise est axée sur les moyens appropriés d'ouvrir et de définir les relations entre les pouvoirs publics et les acteurs privés. Le but est d'améliorer le contrôle, de faciliter les opérations décentralisées et d'améliorer l'efficacité par la confiance mutuelle (échange de bonnes pratiques, codes de conduite, règlement consensuel des différends, etc.). Contrairement aux modèles hiérarchiques (plus on a de responsabilités, moins on est acteur), la gouvernance d'entreprise cherche un style opérationnel efficace dans une structure d'activité en réseau. La logique du marché bancaire européen en est un bon exemple: l'europanisation des politiques publiques dans le secteur bancaire a été accompagnée d'une certaine souplesse du transfert des compétences en matière

---

<sup>131</sup> Les recommandations du chapitre 2.3 ne correspondent donc **pas** nécessairement aux conclusions de ce document de travail.

<sup>132</sup> Trois documents seraient particulièrement utiles aux lecteurs à qui un certain charabia ne fait pas peur: Markus Jachtenfuchs, "Theoretical Perspectives on European Governance", *European Law Journal*, vol. 1, no. 2, 1995, pp. 115-133; du même auteur: "The Governance Approach to European Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 2, 2001, pp. 245-264; Simon Hix, "The Study of the EU II: the 'New Governance' Agenda and its Rival", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no. 1, 1998, pp. 38-65.

<sup>133</sup> Cf. chapitre 2.2., p. 16

d'élaboration des politiques du niveau national à l'échelon supranational, en maintenant un nombre considérable de mécanismes d'action au niveau national. Compte tenu des relations entre les acteurs impliqués dans différents contextes de légitimité (privé, public national et public européen), la gouvernance d'entreprise peut ainsi être considérée comme une pratique d'harmonisation concertée impliquant une nouvelle forme de légitimité décisionnelle fondée sur le savoir-faire.

- **La bonne gouvernance** a été comparée à un processus de construction démocratique au sein, entre et au-delà des États-nations. Il s'agit de chercher à définir un consensus permettant d'instituer des règles qui donneront un caractère légitime à l'efficacité gouvernementale dans le domaine public international. Au niveau mondial, elle fixe des conditions minimales de création de régimes politiques stables dans lesquels la politique est basée sur une interprétation consensuelle de la démocratie. Alors que sous l'angle traditionnel des relations internationales (ou en droit public international, sur ce point) seuls les États ont des droits et des obligations au niveau international, la bonne gouvernance implique également la reconnaissance des droits individuels. La constitution d'un tel système rappelle les aspirations européennes de la gouvernance, y compris l'égalité de traitement des acteurs jouissant d'une légitimité différente et d'une influence inégale. Puisqu'il n'est pas possible de répondre convenablement à la multiplication des acteurs légitimes (ONG, organisations internationales) avec un simple forum d'États-nations, une structure démocratique multinationale plus large et plus profonde s'avère nécessaire. Les droits fondamentaux constituent un précieux exemple pour une volonté politique transnationale de protéger les individus, y compris contre leur propre État.

Dans ces deux domaines, on peut considérer que la légitimité contemporaine est fondée sur le savoir-faire et la représentativité. Ces deux aspects s'incarnent dans ce que l'on a appelé les institutions "majoritaires" (telles que les parlements) et les institutions "non majoritaires" ou collégiales (telles que la Commission ou ses agences). Un transfert complet en faveur d'un processus de définition des règles fondé sur le savoir-faire risquerait néanmoins de mener à l'irresponsabilité politique.

Les ouvrages consacrés à ce thème s'articulent autour de quatre dimensions pour exposer les raisons pour lesquelles la société contemporaine, marquée par la reconnaissance de la diversité et la contingence de différents modes de vie, a besoin d'une nouvelle gouvernance "politique". (Certains auteurs parlent même de la possibilité d'une "gouvernance sans gouvernements".)

1. La première dimension est axée sur la gouvernance et la **complexité**. Les sociétés modernes sont formées de composantes interdépendantes. Cette situation génère d'importants niveaux de différenciation et de sectorialisation que la gouvernance vise à rendre plus systématiques. La gouvernance est censée permettre une meilleure réglementation moyennant la prise en compte de la pluralité des participants aux mécanismes permanents de coopération, avec leurs profils différents en termes d'intérêts et de préférences. L'objectif est de les faire converger vers une cohésion renforcée. La participation d'un nombre d'acteurs en constante augmentation implique la nécessité de forums de discussion permanents. Il conviendrait de faire passer tout régime politique démocratique d'une structure centralisée (décideur @exécutant @intéressé) à une structure horizontale, avec des interactions régulières entre les différents niveaux de responsabilité.

2. Un deuxième aspect concerne **la mise en réseau**. Pour améliorer l'efficacité de la politique et du processus de définition des politiques, un réseau de relations politiques est essentiel pour éviter la simple coopération tributaire de la bonne volonté. L'intégration horizontale n'est pas synonyme d'irresponsabilité politique des institutions compétentes, ni de décentralisation désordonnée. L'horizontalité selon le modèle de gouvernance n'est proposée qu'en raison de l'impossibilité de la hiérarchisation politique dans les sociétés modernes. Il est évident que les acteurs occupent différentes places; l'organisation est donc nécessaire mais, dans la perspective d'une structure plus souple, en prêtant attention aux attentes des citoyens.

3. Troisièmement, les conditions fondamentales de l'**autonomie politique** sont essentielles à la réussite de l'intégration politique. Si un régime politique est autonome, il peut assurer sa viabilité démocratique et, alors, se concentrer sur les conditions d'acceptation de sa propre légitimité. C'est donc en protégeant la diversité que la gouvernance doit tester sa validité. Plutôt que la crédibilité politique des institutions, c'est la crédibilité de leurs procédures et de leurs acteurs que l'on devrait viser. Le bénéfice en termes de transparence institutionnelle serait évident. Chaque acte politique devrait être suivi d'un sentiment de communauté, par lequel les citoyens se considéreraient quasiment comme l'auteur de la politique en question. Cela ne doit pas être interprété comme une représentativité démagogique; en effet, la gouvernance peut plutôt représenter une profonde réforme des procédures moyennant laquelle le contrôle de l'élaboration des politiques devient plus participatif. Dans le contexte européen, cela se traduit par le principe de subsidiarité.

4. La quatrième dimension correspond à une description de la gouvernance comme **démocratie délibérative** au sens de Habermas ou de Joerges, qui est souvent vue sous l'angle de la comparaison entre la gouvernance et le modèle classique de l'État-nation. Si le projet de gouvernance veut arriver au stade de l'approfondissement de la démocratie effective à l'échelle de l'Europe, il doit s'attaquer au fait que seuls l'État ou la nation semblent avoir été systématiquement mis à l'épreuve en théorie et dans la pratique politique. D'une certaine façon, ils semblent être le premier critère d'évaluation de l'efficacité ou de la légitimité. Toutefois, étant donné que les États sont fondés sur l'intégration politique de groupes homogènes dans un espace territorial limité et sur une structure interne triadique (exécutif - législatif - judiciaire), un modèle détruisant cette structure traditionnelle (en partageant, par exemple, le pouvoir législatif entre le Conseil et le Parlement ou le pouvoir exécutif entre le Conseil et la Commission) ne peut être facilement apprécié par comparaison aux États. La gouvernance au sens de démocratie procédurale délibérative ne peut être développée en commençant par un simple catalogue de responsabilités, par exemple.

### *Gouvernance et participation publique*

Un objectif du nouvel agenda de la gouvernance consiste à renforcer le respect de l'autodétermination des citoyens en termes de droits civiques et politiques (participation). De nombreuses organisations de la société civile ont fait preuve d'une compréhension plutôt formelle de la citoyenneté européenne, notamment en ce qui concerne sa présumée capacité de supplanter la citoyenneté nationale. Il n'est pas facile d'éviter de penser dans un cadre national, ne tenant pas compte de la construction d'un espace public européen actif. Pour donner à la citoyenneté européenne une identité politique complétant son équivalent national, sans le remplacer, il faut accepter l'idée d'un pluralisme européen. L'identité politique entendue comme des valeurs communes ouvertes à différentes interprétations d'une vie "réussie" et satisfaisante pourrait, à terme, conduire à une véritable autodétermination démocratique européenne.

Le droit d'accès reconnu et effectif à la définition des politiques, parfois dénommé constitutionnalisme participatif, c'est-à-dire la démarche suivie par la convention chargée de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, semble prometteur pour l'avenir, tant pour la réforme de la gouvernance que pour la révision des traités. Par participation, on entend notamment:

- que la définition des tâches assignées aux institutions doit être claire et débattue en public; ce qui, grâce à un vocabulaire sans équivoque, ferait du citoyen une source de légitimité;
- que ce n'est qu'en attribuant des droits et des obligations réels que l'écart entre des institutions de plus en plus décentralisées et la capacité des citoyens à comprendre l'Union en tant que projet politique commun peut être resserré <sup>134</sup>.

Il s'agit là de conditions importantes pour rétablir la clarté, l'efficacité et la responsabilité politique au sein de l'UE et pour préserver un sentiment d'égalité entre les acteurs politiques d'une Union multipolaire où la souveraineté est plus dispersée que dans les États nationaux.

Dans ce contexte, le Parlement devrait modifier à la fois sa structure et ses objectifs: bien que sa position privilégiée au carrefour entre les institutions exécutives et les citoyens, ainsi que son rôle de catalyseur dans les relations avec les institutions nationales lui permettent de constituer le point central de l'opinion publique européenne, il se doit de rester pluraliste en ce qui concerne le choix de ses partenaires de dialogue. La complexité du paysage politique européen et l'impossibilité de s'en remettre à des modèles nationaux font du Parlement européen une institution nécessaire pour exercer un contrôle démocratique unifié sur toutes les questions européennes <sup>135</sup>.

### *La crédibilité publique des experts et des agences*

La théorie moderne en matière d'entreprise et d'organisation a de plus en plus mis l'accent sur le rôle de la réputation. Puisque la gouvernance est, par nature, prise entre les exigences de décentralisation et de spécialisation, le comportement paternaliste des experts à l'égard de la société civile serait contre-productif. L'influence des agences et des organes spécialisés doit s'obtenir au fil d'un certain temps. Sans autorité et réputation acquises sur la base de bons antécédents en matière de prise de décision et de diffusion d'informations spécialisées correctes, la crédibilité de ces organes ne sera pas suffisante pour les protéger contre les contre-informations intéressées et tendancieuses.

Une expansion du savoir-faire technique devrait ainsi aller de pair avec une réfutation de l'autorité scientifique "imperméable". Des crises comme celle de l'ESB montrent que seules une coopération intense et une mise en réseau peuvent assurer un travail satisfaisant des experts dans le domaine public. Ce n'est que grâce à un haut niveau de confiance mutuelle et de professionnalisme ainsi qu'à un esprit d'équipe que les délégations techniques peuvent

---

<sup>134</sup> Pour connaître toute une série fascinante de propositions pratiques relatives à la mise en place de dispositifs de gouvernance européenne ("European Governance Arrangements"), voir la contribution au colloque de l'IUE de Schmitter Philippe C., op.cit., pp. 8 ff.

<sup>135</sup> Cf. Magette Paul, "European Governance and Civic Participation: can the European Union be Politicised?" Contribution au colloque de l'IUE "Mountain or Molehill?", 2002.



devenir des acteurs bénéficiant de la confiance du public. Une distinction nette entre les responsabilités politiques et les responsabilités technico-administratives devrait jeter les bases de réseaux d'experts transnationaux légitimes. Il devrait alors être possible de trouver le juste équilibre entre la nécessité d'une meilleure coordination fonctionnelle et sectorielle et les intérêts politiques généraux des différents acteurs, définissant ainsi les choix et les valeurs européens.

L'attribution d'un mandat public d'expert à des agences d'ores et déjà existantes ou nouvelles stabiliserait leur légitimité *de facto* et permettrait une évaluation publique et continue de leurs actions. La gestion publique des risques dans une structure interdépendante (gouvernance à plusieurs niveaux) ne cesse de remplacer la prise de décision hiérarchique (en ce qui concerne les politiques environnementales, par exemple). Si le risque zéro n'existe pas, il est important de contrôler la culture politique du risque. Le savoir-faire scientifique et sa spécialisation doivent être associés à l'espace public européen. D'une manière générale, la capacité d'évaluation des risques pourrait sensibiliser les citoyens aux risques modernes.

Une utilisation correcte du modèle de gouvernance impliquerait la mise à contribution de l'expertise en guise de plate-forme de discussion publique dans un environnement complexe et décentralisé. Il n'y a pas moyen de substituer l'expertise par des considérations politiques générales ou "à la recherche de rentes". Il conviendrait plutôt de responsabiliser réciproquement le public et les experts, puisque cette responsabilisation entraînerait une "repolitisation" des choix techniques dans le cadre d'une structure de communication où la fonction parlementaire ne serait plus strictement limitée à la représentativité démocratique, mais où son contrôle politique deviendrait effectif.

### *La gouvernance dans le cadre de l'Union européenne*

L'UE en tant que "régime politique en construction" n'est pas aussi souveraine qu'un État, mais elle exerce tout de même certains pouvoirs fondamentaux. Il ne fait pas de doute que l'UE remplit les trois critères classiques d'une **entité politique** stable: il y a un régime politique, une politique et de la politique. Habituellement qualifiée de modèle politique *sui generis* ou d'"objet politique inconnu" ne correspondant pas forcément aux modèles classiques d'intergouvernementalisme et de supranationalisme, ce n'est pas une réplique du modèle classique des États-nations (structure hiérarchique d'institutions nationales et régionales/locales, séries de commandes claires et responsabilités institutionnelles), quoi qu'en pensent certains fédéralistes. Cependant, la question de savoir si l'UE devrait être considérée comme un régime politique à part entière plutôt qu'une excroissance institutionnelle sophistiquée mais, en fin de compte, dérivée des intérêts des États, en reposant sur un modèle général dont elle n'est qu'un exemple particulier est une question permanente puisque, en d'autres termes, l'UE n'a pas à ce jour de modèle généralisable ni de forme politique stable <sup>136</sup>.

Les États membres ont conservé une grande partie de leur autonomie en ne partageant que la part "européenne" de leur souveraineté <sup>137</sup>. Comme le *demos* européen n'existe pas, la

---

<sup>136</sup> Cf Walker Neil, "The White Paper in Constitutional Context", contribution au colloque de l'IUE "Mountain or Molehill?", 2002.

<sup>137</sup> Voir l'affaire 26/62 souvent citée de la Cour de Justice, Rec. 1963, 1, p. 23 (Van Gend en Loos).

souveraineté européenne ne peut pas se faire jour à la façon bien connue des États-nations; la souveraineté (fonctionnelle) partagée semble plus adaptée au contexte européen. La gouvernance européenne, entendue comme culture et pratique politiques partagées, remplacerait la souveraineté du peuple par la souveraineté *de facto* dans certains domaines déterminés. Un pacte de nature constitutionnelle pourrait consacrer ce nouveau concept de **souveraineté partagée**: en tant qu'acte fondamental rapprochant les citoyens et les acteurs politiques, ce pacte exposerait une interprétation de la souveraineté qui ne serait pas exclusivement basée sur "le pouvoir du peuple".

Penser l'avenir de l'Union en utilisant les termes propres à l'État-nation engendre des problèmes logiques et pratiques: tout en reconnaissant qu'il n'y a pas de demos européen, la plupart des auteurs voient naître une conscience politique transnationale qu'ils recommandent de placer au cœur du débat sur la gouvernance. En suivant les systèmes politiques de la ville et de l'État-nation, la gouvernance pourrait être à la fois suffisamment globale et pragmatique pour permettre la résurrection d'anciens idéaux démocratiques tels que le **citoyen actif**. Elle pourrait aussi contribuer à une véritable éducation politique (formation de conscience)<sup>138</sup> de l'Union européenne et ainsi devenir le seul moyen raisonnable d'éviter la sectorialisation des politiques, qui suppose le grand risque que les citoyens soient complètement coupés des États membres et de l'Union.

La gouvernance cherche aussi à déterminer les moyens d'améliorer les institutions et leurs pratiques (comportement) pour les rendre plus efficaces; ce qui suppose, au mieux, d'être en mesure d'écouter les préoccupations directes des citoyens. La gouvernance signifie aussi la poursuite d'une méthode communautaire élargie et révisée afin d'institutionnaliser ce que Joerges a appelé le **supranationalisme délibératif**<sup>139</sup>, et que l'on peut définir comme le respect de certaines règles de communication pour assurer le respect de différentes structures prioritaires à l'intérieur du même espace public. Un débat public couvrant un grand nombre de sujets et impliquant différents acteurs, spécialistes et autres personnes extérieures est essentiel en vue de la mise en place de structures démocratiques de ce type.

La gouvernance européenne se trouve à mi-chemin entre les principes théoriques et l'amélioration des institutions existantes, de manière à ce qu'elles puissent exprimer pleinement leur potentiel démocratique. L'UE est considérée par de nombreux auteurs comme le régime politique le plus intéressant pour évaluer la valeur de la gouvernance comme modèle politique viable; ce qui s'explique, en autres, par le fait que le système de l'UE est en constante évolution, évolution par ailleurs bien plus rapide que celle de toute autre entité politique. Dans les affaires européennes aussi, on propose que la gouvernance soit basée sur la participation active des acteurs qui n'étaient traditionnellement pas directement impliqués dans les processus de réforme politique. Les différents ouvrages font souvent mention de deux grands axes en guise d'orientations ou de modèles pour la future réforme de la gouvernance: d'une part, l'interprétation continue et le développement du droit communautaire par la Cour de justice des Communautés européennes et, d'autre part, la définition des principes de subsidiarité et de proportionnalité et leur mise en œuvre dans le cadre de l'application du droit communautaire.

---

<sup>138</sup> Cf. Magnette Paul, op.cit., p. 13

<sup>139</sup> Par exemple, Joerges Christian, Neyer Jürgen, "Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: the Constitutionalisation of Comitology", *European Law Journal*, vol. 3, pp. 273-299, 1997.

Le droit est une garantie procédurale de stabilité dans une démocratie légitime. S'appuyant sur les considérations téléologiques concernant l'avenir de la Communauté, la **Cour de justice** des Communautés européennes a systématiquement conçu un moyen de structurer la décentralisation par une forte coopération judiciaire avec les juridictions nationales, un contrôle juridictionnel et la reconnaissance mutuelle des pratiques nationales. C'est ainsi que le contrôle démocratique par différents acteurs a pu être possible à chaque niveau d'intégration. La Cour a fait avancer l'intégration par la voie politique où elle a interprété les traités et les a "constitutionnalisés"; et on en est ainsi arrivé à considérer les arrêts de la CJCE comme les éléments de base d'une Constitution européenne <sup>140</sup>. Cette structure de base peut toutefois s'avérer trop rigide lorsque l'impartialité du tiers s'incarne non seulement dans une institution (le juge), mais aussi dans l'interaction continue entre plusieurs acteurs, comme le prétendent certains systèmes de gouvernance. À défaut de reconnaissance publique de ces interactions constantes ainsi que de ceux qui y participent, le conflit deviendrait permanent. Puisqu'il est impossible d'éviter les conflits, il est nécessaire de les structurer et de les légitimer. La légitimité politique d'un certain nombre d'acteurs travaillant sur une proposition de politique qui toucherait les droits fondamentaux, par exemple, ne pourrait être établie qu'en rendant les intérêts de l'ensemble des protagonistes aussi transparents que possible.

La flexibilité du modèle de gouvernance doit donc être contrebalancée par la stabilité procédurale et hiérarchique. Le seul moyen de mener un dialogue public constant avec efficacité consiste à articuler clairement différents domaines de responsabilité, au niveau européen et à des niveaux infra-européens. D'un point de vue normatif, la **subsidiarité** semble être l'incarnation d'un bien commun européen, mis en œuvre au moyen de règles et de responsabilités partagées. Un simple catalogue des responsabilités partagées et exclusives, tel qu'on l'exige dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Europe, ne ferait que "reproduire les frustrations nationales au niveau européen" <sup>141</sup>. Vue sous cet angle, la gouvernance dans l'UE représente une tentative de compromis, qui se situe entre le besoin d'un système efficace de résolution des problèmes à un haut niveau institutionnel et l'impératif d'assurer la légitimité de ces décisions en les formulant à un plus bas niveau institutionnel <sup>142</sup>.

Pour éviter de faire de la subsidiarité un simple élément des affaires politiques courantes, l'application du principe de **proportionnalité**, vu sous l'angle de la gouvernance, serait destinée à adapter l'élaboration des politiques et à attribuer la priorité appropriée à différentes mesures politiques. Dans cette perspective, la proportionnalité s'avère le ciment procédural d'un consensus politique général sur l'acquis communautaire. Elle devrait assurer, d'une part, la proximité des parties concernées par les mesures politiques, de manière à ce que celles-ci soient adoptées d'une façon facilitant leur "assimilation" et, d'autre part, un niveau élevé d'intérêt européen pour l'impact politique des actes en préparation. En interprétant la proportionnalité de cette façon, on pourrait éviter le majoritarisme européen illégitime ainsi que les effets négatifs de la centralisation forcée ou furtive. L'application des principes de proportionnalité et de subsidiarité devrait ouvrir la voie à une expérience collective de l'exécution des politiques et, notamment, de l'application de nouvelles méthodes telles que la

---

<sup>140</sup> Weiler Joseph H.H., "The Reformation of European Constitutionalism", *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, p. 97, 1997.

<sup>141</sup> Andrew Duff, député européen, lors d'une audience organisée sur le thème de la gouvernance par la Commission européenne le 19 mars 2001.

<sup>142</sup> Jachtenfuchs Markus, *Theoretical Perspectives ...*, op.cit., p. 46

méthode ouverte de coordination.

L'architecture de la **comitologie** symbolise d'une certaine façon le cadre complexe de la démocratie européenne contemporaine. Entendue comme le plus important instrument de mise en œuvre des actes d'exécution, elle contribue à la définition d'un compromis entre différents intérêts politiques européens. La comitologie, qui est aujourd'hui un processus de négociation à huis clos, pourrait devenir une procédure publique, ce qui transformerait la solution technocratique d'un problème particulier en une interaction publique entre différents acteurs. La participation accrue de "nouveaux" agents à la procédure de comitologie permettrait de renforcer la légitimité politique.

Pour sa part, la **Commission** devrait faire preuve d'une plus grande transparence. Elle devrait tenir lieu de plate-forme commune, attribuant de manière aussi claire que possible les intérêts politiques associés à ses propositions, pour lesquelles elle devrait incorporer la société civile dans un partenariat élargi (par exemple, sous la forme d'une nouvelle coopération avec le Comité économique et social). Elle deviendrait ainsi publiquement responsable des objectifs générés collectivement et reconnus comme résultant des délibérations publiques.

**Le Parlement** pourrait être chargé d'améliorer l'efficacité de l'Union en créant des ressources de contrôle de la politique; ce qui pourrait consolider la définition d'un espace public européen, permettre de plus larges consultations et assurer le maintien de relations institutionnalisées avec les parlements nationaux ou même régionaux. Ce type de débat et de contrôle politiques publics pourrait prendre la forme de conférences régulières, contribuant à l'instruction civique concernant l'idée européenne.

Le système de prise de décision à l'unanimité, utilisé notamment par le **Conseil** lorsqu'il légifère, est jugé incompatible avec la flexibilité et l'intégration politique fonctionnelle recommandées par les nouveaux concepts de gouvernance. Mais puisque les États-nations demeurent un facteur déterminant d'intégration, des majorités "surqualifiées" spéciales pourraient tenir compte de la pluralité des intérêts et des valeurs inhérente au régime politique européen, notamment dans les domaines mettant en jeu des questions essentielles pour les gouvernements et les citoyens. Cette majorité spéciale pourrait être complétée par un vote d'abstention constructive. Cela permettrait de préparer une nouvelle identité postnationale, la souveraineté partagée et, surtout, une démocratie délibérative à plusieurs niveaux.

## Bibliographie

- Beaud, O., "La fédération entre l'État et l'empire", dans: B. Théret (éd.), *L'État, la finance et le social: souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La découverte, 1995, pp. 282-305.
- Benz, A., "Restoring Accountability", dans: *Multi-level Governance*, Paper prepared for the ECPR Joint Session Workshop; Workshop 5 'Governance and Democratic Legitimacy'.
- Bellamy, R. et Castiglione, D., "Building the Union: the architecture of sovereignty in the political architecture of Europe", dans: *Law and Philosophy*, vol. 16, 1997, pp. 421-445.
- Blumann, C., "Le Parlement européen et la comitologie: une complication pour la conférence intergouvernementale de 1996", dans: *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n°1, 1996, pp.1-25.
- Börzel, T., A. et Risse, T., "Who is Afraid of a European Federation ? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System", dans: *Harvard Jean Monnet Working Paper* (Contribution au colloque "Responses to Joschka Fischer"), n°7/00, Harvard Law School, 2000.
- Börzel, T., A., "What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance", dans: *European Integration Online Papers*, Vol. 1, n°16, 1997; disponible sur Internet: <http://eiop.ou.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- Boschma, R., A. et Scobben, R.J.P., "Governance in the European Union: Some Concluding Remarks", dans: *Regional and Federal Studies*, Vol. 10, n°2, 2000, pp.126-40.
- Bradley, K., "The European Parliament and Comitology: On the road to nowhere?" dans: *European Law Journal*, Vol. 3, n°3, 1997, pp. 230-254.
- Bräuninger T. et König, T., "Decisiveness and Inclusiveness: Intergovernmental Choice of European Decision Rules", dans: *European Integration Online Papers*, Vol. 1, n°22, 1997; disponible sur Internet: <http://eiop.ou.at/eiop/texte/1997-022a.htm>
- Brunell, T., L. et Stone Sweet, A., "Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community", dans: *American Political Science Review*, Vol. 92, n°1, 1998, pp. 63-81.
- Carter, C. et Scott, A., "Legitimacy and Governance beyond the European Nation State: Conceptualising Governance in the European Union", dans: *European Law Journal*, Vol. 4, n°4, 1998, pp. 429-45.
- Chrysoschoou, D., "In Defence of the Civic: the Search for an European res publica", dans: *Arena Working Papers*, WP 01/12, 2001, p. 6/14. (disponible sur Internet: [http://www.arena.uio.no/publications/wp01\\_12.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp01_12.htm))
- Christiansen, T. et Jorgensen, K. E., "Transnational Governance 'Above' and 'Below' the State: The changing Nature of Borders in the New Europe", dans: *Regional and Federal Studies*, Vol. 10, n°2, 2000, pp.62-77.
- Comité économique et social, Sous-comité "Gouvernance", Avis sur la société civile organisée et la gouvernance européenne, 25 avril 2001.
- Commissariat général du Plan, "L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces", rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne, Paris, La Documentation française, 1999.
- Commission européenne, Livre blanc sur la gouvernance européenne – Programme de travail; SEC(2000)1547/7 final, 11 octobre 2000.
- Commission européenne, Livre blanc sur la responsabilité environnementale; COM(2000)66 final.

- Commission européenne, Projet de communication à la Commission sur les orientations de la gouvernance européenne, doc. 170005/2001.
- Commission européenne, Recherche communautaire, Gouvernance et citoyenneté en Europe: Directions de la Recherche; Actes de conférences, Bruxelles, décembre 1999.
- Coultrap, J., "From Parliamentarism to Pluralism, Models of Democracy and the European Union's Deficit", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, n°1, 1999, pp. 107-135.
- Dehaene, J.-L., Weizsäcker von, R. et Simon D., *The institutional implications of Enlargement*. disponible sur Internet: <http://www.jeanmonnetprogram.org/dehaene.html>
- Dehousse, R., "Regulation by networks in the European Community, The role of European Agencies", dans: *Journal of European Public Policy*, Vol. IV, n° 2, 1997, pp. 246-261.
- Dehousse, R., "Rediscovering Functionalism" (Contribution au colloque "Responses to Joschka Fischer"), *Harvard Jean Monnet Working Paper*, n°7/00, Harvard Law School, 2000.
- Della Salla, V. et Wiener, A., *Constitution Making and Citizenship Practice - Bridging the Democracy Gap in the EU?*, SEI Working Paper, Sussex European Institute, 1996.
- De Schutter, O., Lebessis, N. et Paterson, J. (eds.), "Governance in the European Union", 'Cahiers' de la Cellule de prospective, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2001.
- Falkner, G., "Corporatist Governance and Europeanisation: No future in the Multi-level Game?", dans: *European Integration Online Papers*, Vol. 1, n°11, 1997; disponible sur Internet: <http://eiop.ou.at/eiop/texte/1997-011a.htm>
- Follesdal, A., "Union Citizenship: Unpacking the beast of burden", dans: *Arena Working Papers*, WP01/09, 2001, p.3/20. (disponible sur Internet: [http://www.arena.uio.no/publications/wp01\\_9.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp01_9.htm))
- Follesdal, A., "Subsidiarity and Democratic Deliberation", dans: *Arena Working Papers*, WP 99/21; disponible sur Internet: [http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_21.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_21.htm)
- Funtowicz, S., et al., "Science and Governance in the European Union: a Contribution to the Debate", dans: *Science and Public Policy*, Vol. 22, n°5, octobre 2000, pp. 327-336.
- Guéhenno, J.-M., *La fin de la Démocratie*, Paris, Flammarion, 1993.
- Gerkrath, J., *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Coll. Études européennes, Ed. de l'ULB, Bruxelles, 1997.
- Guy Peters, B. et Pierre, J., "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", dans: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, n°2, 1998, pp. 223-43.
- Habermas, J., *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt, 1998
- Habermas, J., *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt, 1999
- Held, D., *Democracy and the Global Order: From Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- Heritier, A., "The White Paper on European Governance: a Response to Shifting Weights in Interinstitutional Decision-Making", contribution au colloque de l'IUE, voir Joerges et al. 2001.
- Hix, S., "The study of the European Union II: the 'New Governance' Agenda and its Rival", dans: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, n°1, 1998, pp. 38-65.
- Höreth, M., "No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance", dans: *Journal of Public Policy*, Vol. 6, n°2, 1999, pp. 249-68.
- Jachtenfuchs, M., "Democracy and Governance in the European Union", dans: *European Integration Online Papers*, Vol. 1, n°2, 1997; disponible sur Internet: <http://eiop.ou.at/eiop/texte/1997-002a.htm>.

- Jachtenfuchs, M., "The Governance Approach to European Integration", dans: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 245-264
- Jacqué, J.-P., "Le droit dans l'intégration européenne", dans: *Philosophie Politique*, n°1, 1991.
- Jans, J., "Proportionality revisited", dans: *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 27, n°3, 2000, pp. 239-265.
- Joerges, C., Meny, Y. et Weiler, J.H.H. (eds.), *Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, Institut universitaire européen, Florence, 2001; disponible sur Internet: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>
- Joerges, C. et Neyer, J., "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: the Constitutionalisation of Comitology", dans: *European Law Journal*, Vol. 3, n°3, 1997, pp.2773-99.
- Joerges, C., "Deliberative Supranationalism - a defence", dans: *European Integration Online Papers*, Vol. 5, n°8, 2001; disponible sur Internet: <http://eiop.ou.at/eiop/texte/2001-08.htm>
- Kohler-Koch, B., "Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union", dans: *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n°3, 1996, pp. 359-380.
- Kohler-Koch, B., "Europe in Search of Legitimate Governance", dans: *Arena Working Papers*, WP 99/27; disponible sur Internet: [http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_27.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_27.htm)
- Lamy, P., Remarques introductives pour le Séminaire OSCE sur 'Good Governance in the Public and Private Sectors against the Background of Globalisation', Bruxelles, 30 - 31 janvier 2001.
- Leben, C., "Fédérations d'États ou État fédéral" (contribution au colloque "Responses to Joschka Fischer"), *Harvard Jean Monnet Working Paper*, n°7/00, Harvard Law School, 2000.
- Lebessis, N. et Paterson, J., *Evolution in Governance: What lessons for the Commission?*, 1997
- Lebessis, N. et Paterson, J., "Improving the Effectiveness and Legitimacy of EU Governance", Documents de travail de la Cellule de prospective, Commission européenne, 1999.
- Lebessis, N. et Paterson, J., "Développer de nouveaux modes de gouvernance", Documents de travail de la Cellule de prospective, Commission européenne, 2000.
- MacCormick, N., Sovereignty, "Democracy, Subsidiarity", dans: *Rechtstheorie*, 25, 1994, pp. 281-90.
- MacCormick, N., Democracy, "Subsidiarity and Citizenship in the 'European Commonwealth'", dans: *Law and Philosophy*, n°16, 1997, pp. 332-356.
- Magnette, P., *L'Europe, l'État et la démocratie*, Ed. Complexe, Coll. Études Européennes, Bruxelles, 2000.
- Majone, G., "The Credibility Crisis of Community regulation", dans: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, n°2, juin 2000, pp. 273-302.
- Mayer, F.C. et Pernice, I., "De la constitution composée de l'Europe", dans: *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, Vol. 36, n°4, Oct-déc 2000, pp. 623-47.
- Metcalfe, L., "Reforming the Commission: Will Organisational Efficiency Produce Effective Governance", dans: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, n°5, décembre 2000, pp. 817-841.
- Morgan, K., *A Europe of the regions? The Multi-Level Polity: subsidiarity in the European Union*, report based on the Wilton Park Conference WP 617 (13-17 November 2000) on

- 'A Europe of the Regions?'. Nations unies, Rapport du millénaire du secrétaire général des Nations unies, disponible sur Internet: <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/chap2.html>
- Nations unies, Rapport du secrétaire général des Nations unies, "Strengthening the rule of law", (doc n°A/55/177.); disponible sur Internet: [http://www.unchr.ch/Huridocda/\(Symbol\)Huridocda.nsf/A.55.177.En](http://www.unchr.ch/Huridocda/(Symbol)Huridocda.nsf/A.55.177.En)
- Nations unies, Rapport préliminaire du secrétaire général des Nations unies, "Globalisation and its impact on the full enjoyment of all human rights", (doc n° A/55/342)
- Olsen, J., "Reforming European Institutions of Governance", *Arena Working Paper*, WP 01/07; disponible sur Internet: [http://www.arena.uio.no/publications/wp01\\_7.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp01_7.htm)
- Orghaard, J., "Less than Supranational, more than Intergovernmental: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental integration", dans: *Millennium Journal of International Studies*, Vol. 26, n° 1, 1997, pp.1-29.
- Peterson, J., "Decision-making in the European Union: towards a framework of analysis", dans: *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, n°1, mars 1995, pp. 69-93.
- Pollack, M., "Delegation, Agency and Agenda setting in the Treaty of Amsterdam", dans: *European Integration Online Papers*, Vol. III, n° 6, 1999; disponible sur Internet: <http://www.eiop.ou.at/eiop/texte/1999-006a.htm>
- Rhodes, M. et Van Apeldoorn, B., "Capital unbound ? The transformation of European corporate governance", dans: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, n°3, 1998, pp. 406-27.
- Sequeira Carvalho, J.A., *Complexité, organisation et réforme des institutions européennes*, disponible sur Internet: [http://europa.eu.int/comm/gouvernance/docs/doc6\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/gouvernance/docs/doc6_fr.pdf)
- Schmitter, P., "What is There to Legitimise in the European Union ... and How Might This be Accomplished?", Contribution au colloque de l'IUE; voir Joerges et al. 2001.
- Schobben, R., "New Governance in the European Union: a Cross-Disciplinary Comparison", dans: *Regional and Federal Studies*, Vol. 10, n°2, 2000, pp.35-61.
- Shaw, J., "Postnational Constitutionalism in the European Union", dans: *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n°4, 1999, pp. 579-97, p.587.
- Stone Sweet, A., "Judicialisation and the Construction of Governance", *Robert Schuman Centre Working Paper*, n°96/59.
- Visentini, G., "Compatibility and Competition between European and American corporate governance: which model of capitalism?" dans: *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 23, no. 3, 1998, pp.833-852.
- Vos, E., "The Rise of Committees", dans: *European Law Journal*, Vol. 3, n°3, septembre 1997, pp. 210-229.
- Weiler, J.H.H., Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg; Contribution au colloque "Responses to Joschka Fischer", *Harvard Jean Monnet Working Paper*, n°10/00, Harvard Law School, 2000.
- Weiler, J.H.H., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999.
- Winn, N., "Who gets What, When, and How? The Contested Conceptual and Disciplinary Nature of Governance and Policy-making in the European Union", dans: *Politics Studies Association*, Vol. 18, n° 2, 1998, pp.119-32.
- Zanger, S., C., "Good Governance and European Aid", dans: *European Union Politics*, Vol. 1, n°3, 2000, pp. 293-317.
- Zürn, M., *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt/Main, 1998.



## **Abréviations**

CE	Communauté européenne
BCE	Banque centrale européenne
UEM	Union économique et monétaire
PE	Parlement européen
UE	Union européenne
CIG	Conférence intergouvernementale
ALENA	Association de libre-échange nord-américaine
ONG	Organisation non gouvernementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
SLIM	Simplifier la législation relative au marché intérieur
TUE	Traité sur l'Union européenne
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
OMC	Organisation mondiale du commerce