

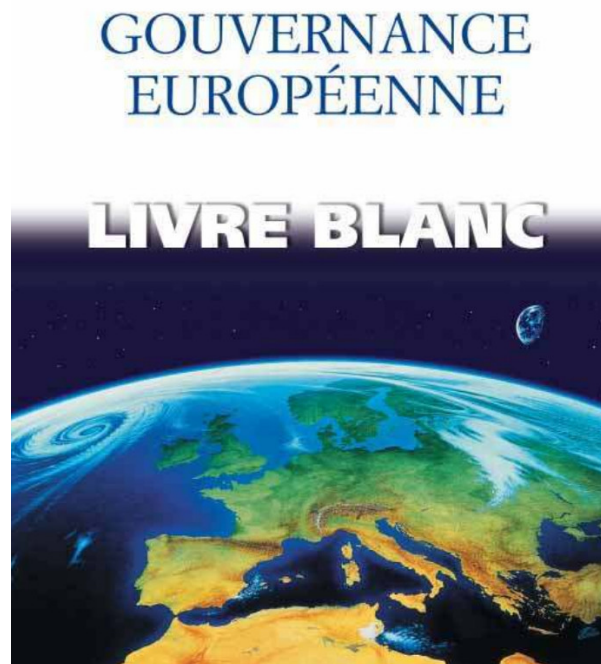
Expertise et savoirs

## Un discours européen de la gouvernance participative : le Livre blanc de 2001

Emanuel BERTRAND

### RÉSUMÉ

En 2001, la Commission européenne publie *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, après six ans de travaux préparatoires menés par ses fonctionnaires et des universitaires. La notion de participation de la société civile y joue un rôle fondamental. Se met ainsi en place un véritable *discours de la gouvernance participative européenne*, dont l'une des principales fonctions est, selon nous, de conférer aux fonctionnaires et aux experts de la Commission, à un moment charnière de son histoire, une forme de légitimité démocratique.



Couverture du Livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance européenne.

De 1995 à 2000, un certain nombre de chercheurs universitaires et de fonctionnaires de la Commission

européenne s'est penché sur la question de la gouvernance de l'Union européenne (UE). L'une des conséquences de ces réflexions a été la publication par la Commission, en 2001, d'un texte intitulé *Gouvernance européenne. Un livre blanc* (ci-après *LB*, et accessible ici). Dans ce document officiel fortement publicisé dans tous les États membres, cinq principes de la « bonne gouvernance » sont énoncés : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. La « participation » tient une place de choix. Elle est présentée comme une condition nécessaire à la mise en œuvre des quatre autres principes. C'est pourquoi il est justifié de parler d'un authentique *discours de la gouvernance participative européenne*.

Le contexte européen dans lequel interviennent les travaux de la Commission et la publication du *LB* est complexe, mais deux événements sont à souligner. En premier lieu, il s'agit de la fameuse « crise de la vache folle », qui atteint son paroxysme en 1996. J. Vignon, conseiller principal chargé du *LB*, écrit à ce propos, dans un rapport associé, publié la même année (2001) par la Commission, et intitulé *La gouvernance dans l'Union européenne* (ci-après *GUE*), que « la crise de la vache folle [...] fut le révélateur [...] [d'une] organisation consultative [qui] ne fait droit ni au pluralisme de l'expertise ni à la globalité des problèmes à résoudre » (*GUE*, p. 4). Le deuxième événement ayant conféré une urgence certaine aux travaux sur la gouvernance de l'UE réside dans la démission collective, en 1999, de tous les membres de la Commission présidée par Jacques Santer depuis 1995. La légitimité de la Commission est alors directement remise en cause.

La notion contemporaine de « gouvernance » est très délicate à circonscrire. Elle a trois sources principales d'inspiration : l'analyse universitaire américaine des politiques publiques dès les années 1930 ; la *corporate governance* pratiquée dans certaines entreprises américaines dès l'entre-deux-guerres et analysée par des économistes dans les années 1970 ; les discours institutionnels de la Banque mondiale dans les années 1980-1990. Le *LB* en propose une définition très large : « la notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » (*LB*, p. 9). Les cinq principes énoncés à la fin de cette définition anticipent la notion beaucoup plus normative de « bonne gouvernance », définie quelques pages plus loin (*LB*, p. 12-13). Ces cinq principes sont alors rapidement explicités. L'« ouverture » est ici synonyme de « transparence » et s'adresse principalement aux institutions de l'UE, qui doivent donc faire preuve d'un fonctionnement plus transparent, à la fois vis-à-vis des États membres et du « grand public ». La « participation » désigne la participation « de tous » à « tous les stades » de la décision politique européenne. La « responsabilité », quant à elle, invite chaque « acteur », institutionnel ou pas, à expliciter clairement, et à assumer, son rôle dans les processus de décision politique. En ce qui concerne l'« efficacité », le *LB* définit comme « efficaces » les mesures politiques qui produisent « les résultats requis, à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation de leur impact futur et de l'expérience antérieure » (*LB*, p. 12). Enfin, la « cohérence » est requise en raison d'une triple hétérogénéité caractéristique de l'UE : la diversité des États membres, les différents domaines d'activité politique et les différents niveaux d'espace politique géographique, du niveau le plus local à l'échelle transnationale.

Deux de ces cinq principes occupent une place prépondérante dans le *LB*. Il s'agit de la participation et de l'efficacité, respectivement présentées comme la condition nécessaire et l'objectif fondamental de la « bonne gouvernance ». La primauté de ces deux principes est très bien résumée dans la phrase suivante : « les politiques ne peuvent plus être efficaces si elles ne sont pas élaborées, mises en œuvre et appliquées d'une manière plus participative » (*LB*, p. 13). Ce sont plus précisément les « organisations de la société civile » qui sont appelées à participer aux politiques publiques européennes, regroupant « les organisations syndicales et patronales (les « partenaires sociaux »), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses » (*LB*, p. 17).

Institutionnellement, l'élaboration et la mise en place des politiques publiques européennes requièrent un appareil bureaucratique de très grande extension. L'un des principaux objectifs du *LB* est donc de proposer des solutions pour assurer la légitimité démocratique de cette bureaucratie. En outre, le *LB* affirme que les développements technologiques et la complexité des problèmes à dimension scientifique nécessitent un recours croissant à l'avis des experts dans la conduite des politiques publiques européennes. La place des experts scientifiques et techniques est donc présentée comme fondamentale, bien plus que celle du personnel politique. Dans ce cadre, le *LB* consacre une page entière à la nécessaire amélioration de la « confiance dans l'opinion des experts » : les

rédacteurs insistent sur l'« indépendance » et le « pluralisme » de l'expertise européenne (LB, p. 22-23).

Finalement, le discours de la gouvernance européenne participative est porté par un objectif majeur : la recherche de « légitimité démocratique » (GUE, p. 186-187). L'idée-force du LB est que, maintenant que le marché unique est achevé, sa construction ne peut plus constituer une source de légitimité pour les pouvoirs publics de l'UE, qui doivent donc disposer d'un autre type de légitimité, fondé sur la notion de « participation ». On peut ainsi lire dans le LB que l'UE « ne sera plus jugée uniquement sur son aptitude à éliminer les entraves aux échanges ou à établir un marché unique ; sa légitimité est aujourd'hui une question de participation et d'engagement » (LB, p. 13). Il est essentiel de rappeler ici que le LB émane d'une institution, la Commission européenne, dont les membres ne peuvent pas se prévaloir, à l'époque, d'une légitimité démocratique par le suffrage universel. La principale raison d'être de ce discours de la gouvernance participative européenne – dont la dimension néolibérale a été pointée par divers critiques – est donc d'élaborer un mode de fonctionnement politique où la légitimité démocratique est assurée par l'indépendance des bureaucrates et des experts à l'égard des personnels politiques élus, et, surtout, par la participation des citoyens *via* les organisations de la société civile. Notons pour finir que ce discours européen de la gouvernance participative n'a pas disparu après la publication du LB. De façon remarquable, le traité de Lisbonne de 2007 a ainsi continué à développer ce discours, qui est encore très répandu, aujourd'hui, au sein des institutions de l'UE. Quant à la réalité de la mise en pratique de ce discours, notamment autour des OGM ou des nanotechnologies, elle est l'objet de nombreux débats polémiques.

## BIBLIOGRAPHIE

Commission européenne, *La gouvernance dans l'Union européenne*, édité par O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes (coll. « Les cahiers de la cellule de prospective »), 2001 ; accessible en français et en anglais.

GAUDIN, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

GEORGAKAKIS, Didier, De Lassalle, Marine (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2007.

MAGNETTE, Paul, « European Governance and Civic Participation : Beyond Elitist Citizenship? », *Political Studies*, vol. 51, 2003, p. 144-160.

---

### Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thématiques/civilisation-matérielle/expertise-et-savoirs/un-discours-européen-de-la-gouvernance-participative-le-livre-blanc-de-2001>