



Journée d'étude
Section d'études européennes de l'AFSP / Pacte- Politique-Organisations

« Nouveaux » modes de gouvernance et action publique européenne
vendredi 23 janvier 2009 / 10h30 - 17h
(Grenoble, Salle de réunion Pacte-PO/Institut d'études politiques)

Organisateurs :

Paolo Graziano, Assistant-professeur à l'Université Bocconi / paolo.graziano@unibocconi.it
Charlotte Halpern, Chargée de recherche Fnsp, Pacte-Iep Grenoble / charlotte.halpern@iep-grenoble.fr

SYNTHESE DES DEBATS

Depuis le début des années 1990, on observe un phénomène de diversification des formes de pilotage de l'action publique européenne, qui se manifeste principalement par le développement de « nouveaux » instruments de l'action publique européenne¹. Plus concrètement, ce phénomène se manifeste par la multiplication de modes de régulation de nature non-hiérarchique, principalement basés sur la communication et la concertation².

L'introduction d'accords volontaires, de labels, de standards et de mécanismes diversifiés d'incitation financière et fiscale est ainsi justifiée au nom de l'échec des "vieux" instruments de politiques publiques, mesuré en terme d'efficacité et de transparence des processus décisionnels. Dans des domaines où l'action publique européenne est contestée, ce phénomène a donné lieu à l'introduction de mécanismes de coordination, comme les

¹ Pour une définition de ce terme, voir Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

² Cini, Manuele and Rhodes, Martin, (2007), *New modes of governance in the EU: Common objectives versus national preferences*, European Governance Papers (EUROGOV) N° N-07-01 : <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf>

stratégies de Lisbonne et pour l'emploi, la méthode ouverte de coordination³ et enfin le processus de Bologne⁴, qui constituent autant de tentatives de définition d'une troisième voie entre une logique d'intégration et une logique de coopération⁵. Cependant, des travaux récents montrent que les institutions européennes, et notamment la Commission, n'ont pas émergé comme un acteur central lors de l'élaboration et / ou de la mise en œuvre de ces « nouveaux » modes de gouvernance⁶. D'autres montrent leurs limites en termes d'ouverture du processus décisionnel européen aux acteurs de la société civile organisée⁷.

A partir d'une réflexion centrée sur les « nouveaux » modes de gouvernance, cette journée d'étude s'est interrogée sur les recompositions de l'action publique européenne. L'approche par les instruments d'action publique permet en effet de mettre en question l'idée selon laquelle ces mécanismes constitueraient a priori des vecteurs de démocratisation de l'action publique européenne et contribueraient au renforcement du rôle joué par les institutions européennes en terme de pilotage de l'action publique.

L'enjeu de cette journée d'étude a dès lors consisté à susciter un débat théorique et méthodologique autour de ces « nouveaux » modes de gouvernance et de leur rôle dans le pilotage de l'action publique européenne à partir de résultats empiriques récents. Les questions suivantes seront plus particulièrement développées :

- Quelles sont les logiques expliquant l'introduction de ces « nouveaux » modes de gouvernance, ainsi que le choix de leurs principales caractéristiques ?
- Quels sont les effets produits par la formulation et la mise en œuvre de ces « nouveaux » modes de gouvernance en termes de redistribution des ressources et des compétences entre les acteurs du jeu européen, en termes d'accès au processus décisionnel européen ?
- Peut-on identifier des mécanismes spécifiques de transfert et de diffusion de ces « nouveaux » modes de gouvernance d'un domaine de l'action publique à un autre, d'un instrument à l'autre ?

Les contributions, ainsi que les débats qu'elles ont suscités, se sont organisés en deux temps :

- 1) Les effets des « nouveaux » modes de gouvernance en termes d'ouverture des processus décisionnels (Boussaguet, Ravinet, Halpern) ;
- 2) Les effets des « nouveaux » modes de gouvernance en termes de pilotage de l'action publique européenne (Sabourin, Jacquot, Tholoniati).

Plus généralement, l'ensemble de ces contributions a mobilisé l'approche par les instruments d'action publique, pour en souligner les apports ou les limites.

³ Pour une analyse générale, voir Borràs, Susana, Greve, Bent, (2004), « The open method of coordination in the EU », *Journal of European public Policy*, vol.11, n°2, p.181-348.

⁴ Voir Ravinet, Pauline, (2007), La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne : entre chemin de traverse et sentier de dépendance, Thèse de doctorat, IEP de Paris, Paris, Institut d'études politiques.

⁵ Dehousse, Renaud, (dir.), (2004), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan.

⁶ Sur le rôle de la Commission, voir P. Ravinet (op.cit.) au sujet du Processus de Bologne, le travail en cours de C. Radaelli sur le Regulatory Impact Assessment, publié dans le *Journal of European Public Policy*, 2005, 12(5), p.924-943 et 2007, 14(2), p.190-207.

⁷ Kröger, Sandra, (2008), « Nothing but consultation : the place of organised civil society in EU policy-making across policies », European Governance Papers (EUROGOV) n°C-08-03 : <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>

VECTEURS DE DEMOCRATISATION ?

A partir de quatre variations du dispositif de conférence citoyenne, **Laurie Boussagnet** s'interroge sur le recours croissant par les institutions européennes à la consultation de citoyens « ordinaires » dans le contexte de crise de légitimité de l'Union européenne. Ce recours aux citoyens passe par des dispositifs de consultation variés, qui partagent deux caractéristiques communes : la recherche de consensus et la formation de citoyens en vue d'instaurer le dialogue avec des experts. Cette approche permet de rendre compte de la grande variété des dispositifs existants (portée, règles de fonctionnement), ainsi que de leur caractère non-représentatif de la société européenne (des élites auto-sélectionnées », i.e., diplômés, engagés, mobiles). Ces dispositifs de consultation constituent une forme d'opérationnalisation de la rhétorique du changement esquissée au niveau européen depuis la parution du Livre Blanc : ils structurent l'évolution des formes de légitimation de l'action publique européenne, mais leurs effets sur le processus décisionnel est marginal.

Les gouvernements des Etats européens ont-ils besoin de l'Union européenne pour développer de « nouveaux » modes de gouvernance ? L'intervention de **Pauline Ravinet** montre, à partir de l'exemple du Processus de Bologne, que les institutions européennes, et en particulier la Commission et le Conseil (Stratégie de Lisbonne), n'ont joué qu'un rôle mineur dans l'émergence d'un espace de l'enseignement supérieur en Europe. Le Processus de Bologne constitue de ce point de vue un mode de gouvernance original, qui repose sur des formes spécifiques de coordination structurée et de coopération vigilante, et se distingue ainsi de la méthode ouverte de coordination. Cette capacité de surveillance repose sur la multiplication d'instruments d'action publique, qui contribuent à la structuration de la communication interne et externe, et à la formalisation de l'information, notamment en ce qui concerne la représentation des résultats.

Enfin, dans son intervention consacrée au choix et à la combinaison des instruments de l'action publique environnementale européenne, **Charlotte Halpern** montre que l'approche par les instruments permet de renouveler les hypothèses sur la politique européenne de l'environnement. L'analyse longitudinale et sociologique de l'évolution de ces instruments depuis 1971 montre que ces instruments ne sont pas spécifiques à l'Union européenne (Etats membres, droit international de l'environnement), et que des instruments de nature non-hiérarchique, principalement basés sur la communication et la concertation ont été introduits dans la politique européenne de l'environnement dès les années 1970s. L'évolution des formes d'instrumentation de cette politique, c'est-à-dire du choix et de la combinaison des instruments, montre leur rôle structurant sur le développement au niveau européen d'une politique de l'environnement autonome, et en particulier le maintien d'un système décisionnel à deux niveaux et la permanence de disparités géographiques et sectorielles fortes. Dans ce contexte, l'innovation instrumentale est marginale, le changement s'opère sur le mode incrémental.

Au terme de cette première session, la discussion, introduite par **Bruno Jobert** et poursuivie avec le reste de l'assistance, s'est engagée autour d'une première thématique : *la pertinence d'une approche par les instruments d'action publique*. Cette approche n'opère pas une rupture complète avec l'analyse des politiques publiques, mais contribue à remettre la question de l'instrumentation au centre de l'analyse. Elle permet néanmoins de sortir du débat entre une analyse en termes de dépendance au sentier et une analyse en termes de changement de paradigme. Peut-on pour autant faire l'économie d'un questionnement sur les discours et les valeurs qui fondent ces instruments ? Comment les réintégrer dans l'analyse ? Ainsi, si l'on prend au sérieux la notion d'instrumentation pour identifier les mécanismes de changement à l'œuvre, peut-on faire l'impasse d'une réflexion sur le rôle structurant des

acteurs et des discours dans les dynamiques de choix et de combinaison d'instruments d'action publique ?

Une seconde thématique a porté sur *le caractère réducteur d'une analyse centrée sur UN instrument d'action publique*. Ainsi, peut-on rendre compte du recours aux citoyens sans lien, d'une part, avec la remise en cause par les institutions européennes, et notamment la Commission, des privilèges qui avaient été accordés aux partenaires sociaux dans le processus décisionnel européen ; et d'autre part, sans lien avec l'évolution et la diversification des formes d'expertise au niveau européen ? De la même manière, peut-on faire la généalogie d'un nouveau mode de gouvernance comme le Processus de Bologne sans la mettre en relation avec la spécificité du secteur de l'éducation supérieure (faible capacité de pilotage des gouvernements nationaux, forte internationalisation du marché) ? Enfin, ne faudrait-il pas développer des travaux comparatifs plus systématiques entre deux modes de gouvernance, comme la Méthode ouverte de coordination et le Processus de Bologne, par exemple, ou entre deux dispositifs de consultation, comme les conférences de citoyens et d'autres dispositifs de consultation introduits au niveau européen, comme par exemple l'Agora du Parlement européen ?

UNE CAPACITE ACCRUE DE PILOTAGE DE L'ACTION PUBLIQUE EUROPEENNE ?

La seconde partie de cette journée d'étude était consacrée à l'analyse des effets des nouveaux modes de gouvernance en termes de pilotage de l'action publique européenne. Dans son intervention consacrée au rôle des instruments d'action publique dans le développement d'une politique communautaire de coopération au développement, **Amandine Sabourin** s'est intéressée aux logiques de dépolitisation à l'œuvre dans le choix et la combinaison de ces instruments. Les freins mis par les Etats membres à l'élaboration d'une politique commune dans ce domaine expliquent que la Commission ait progressivement introduit un cadre d'action évolutif au regard de ses effets contraignants (communication, code de conduite, cadre pluriannuel, etc.). Ainsi, le réalignement progressif des politiques nationales de coopération au développement autour d'une définition commune des problèmes résulte principalement de la dimension procédurale des instruments introduits par la Commission européenne très en amont du processus décisionnel.

L'intervention de **Sophie Jacquot** porte sur le rôle du *Gender Mainstreaming* dans la reconfiguration de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes. Le *mainstreaming* constitue un nouveau mode de gouvernance à part entière, du fait de ses caractéristiques propres et des usages qui en ont été faits pour rationaliser un secteur d'action publique en crise. L'introduction de ce nouveau mode de gouvernance a en effet directement conduit au passage d'un modèle de l'exception (1957 – 1990s) à un modèle de la diversité (depuis le milieu des 1990s) : on passe ainsi d'une politique fortement régulatrice, limitée à l'égalité des rémunérations et des chances, et structurée autour d'une communauté militante restreinte organisée en petites structures autonomes à une politique incitative étendue à l'ensemble des domaines d'intervention de l'Union européenne, et structurée par une pluralité d'acteurs dont les logiques d'organisation ont fait l'objet d'une rationalisation. Ce processus de changement s'est opéré sur le mode incrémental, le *Gender Mainstreaming* contribuant progressivement à l'accélération d'un processus de rationalisation et de modernisation d'une politique publique fortement contestée. De ce point de vue, il s'agit d'un effet inattendu et sans lien avec les objectifs que lui avaient assignés ses promoteurs, i.e., réduire les inégalités entre les femmes et les hommes.

A partir d'une comparaison entre la Stratégie européenne pour l'emploi et la Stratégie de Lisbonne, la contribution de **Luc Tholoni** avait pour objectif d'explorer les paradoxes de la Méthode ouverte de coordination en tant que nouveau mode de gouvernance. A une première phase d'expérimentation (1997-2003), au cours de laquelle ce mode de pilotage de l'action publique européenne s'est multiplié dans nombres de secteurs longtemps considérés comme relevant de la souveraineté nationale, a ensuite succédé une phase de rationalisation (2003-2006) mettant en exergue les limites de ce nouveau mode de gouvernance. Depuis la révision à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne (2005-2006), on se trouverait aujourd'hui dans une phase de normalisation autour de mécanismes et de techniques davantage stabilisés. Ce processus d'institutionnalisation quelque peu chaotique de la Méthode ouverte de coordination révèle une contradiction intrinsèque de l'instrument, qui doit remplir deux fonctions difficilement conciliables : susciter l'activisme politique afin de nourrir l'agenda européen, d'une part, et créer un cadre d'action stabilisé dans le temps de l'autre. Au-delà de la fragilité apparente des mécanismes, défauts et refaits au cours du temps, la comparaison entre la Stratégie européenne pour l'emploi et la Stratégie de Lisbonne permet d'identifier un processus de consolidation des acteurs et de stabilisation des procédures constitutives de ce nouveau mode de gouvernance (dimension générique).

Au terme de cette seconde session, la discussion, introduite par **Monika Steffen** et **Sabine Saurugger**, a principalement porté sur un impératif de *clarification des relations entre nouveaux modes de gouvernance et processus d'intégration européenne*. En procédant à la généalogie de deux modes de gouvernance, les intervenants ont identifié les processus d'apprentissage et d'institutionnalisation à l'œuvre sur la moyenne durée, et analysé leurs effets (parfois inattendus) sur une politique commune (Jacquot) et sur les dynamiques et politisation à l'œuvre (Tholoni). Ceci étant, cette approche centrée sur un (ou plusieurs) modes de gouvernance permet-elle de rendre compte de leurs effets sur le processus d'intégration européenne ? Cette échelle d'analyse est-elle pertinente pour expliquer (en partie) ce processus ? De la même manière, quels sont les mécanismes explicatifs du transfert de ces nouveaux modes de gouvernance d'un secteur à l'autre, d'un système politique à l'autre (Sabourin) ?

Dans la lignée de cette réflexion sur la relation entre nouveaux modes de gouvernance et processus d'intégration européenne, Jacquot et Boussaguet identifient *quatre éléments caractéristiques des nouveaux modes de gouvernance*⁸ : 1) un brouillage de la frontière entre public et privé pour inclure davantage d'acteurs issus de la société civile, 2) un polycentrisme institutionnel, 3) un assouplissement des contraintes (*soft law*), 4) une forte dimension procédurale. Ces éléments caractérisaient déjà le système de gouvernance européen auparavant, mais l'émergence des nouveaux modes de gouvernance a contribué à accentuer ces caractéristiques, notamment par le développement d'une « constellation polycentrique » d'acteurs institutionnels variés. Ces acteurs (ré)-investissent ces nouveaux modes de gouvernance, comme les Etats membres, contribuant ainsi à la redéfinition des problèmes publics, à la réallocation des ressources entre les acteurs d'un politique européenne, à l'émergence de nouvelles priorités. Ainsi, les nouveaux modes de gouvernance constituent des mécanismes peu contraignants, dont on peut observer la diffusion d'une politique publique à l'autre et d'un système politique à l'autre, et qui structurent les relations entre les institutions européennes et entre les institutions européennes et les Etats membres (Graziano).

Enfin, la discussion a porté sur *la notion de changement*, très présente en creux dans l'ensemble des présentations et des discussions. Si l'ensemble des participants s'accorde sur le fait que ces nouveaux modes de gouvernance sont vecteurs de changement, ceci mériterait

⁸ Texte à paraître dans R. Dehousse, (dir.), *Les politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

d'être approfondi et clarifié. Quels sont les mécanismes à travers lesquels s'opère ce changement ? Qu'est-ce qui change exactement : le mode de gouvernance ? Les politiques publiques ou les formes de production de l'action publique ? Les stratégies et les coalitions d'acteurs ? La définition des problèmes publics et les modalités de leur mise à l'agenda ? Ou plus largement, les logiques d'intégration européenne ?

En conclusion, **Paolo Graziano** met en exergue le fait que les interventions et les débats convergent autour du caractère non pertinent de la distinction ancien / nouveau pour caractériser les modes de gouvernance. La nouveauté tient plus aux différents modes de combinaison entre plusieurs types d'instruments d'action publique (Halpern, Ravinet, Sabourin), qui seraient caractéristiques d'une évolution des formes de production et de légitimation de l'action publique européenne. Les résultats empiriques présentés au cours de la journée d'étude proposent aussi plusieurs pistes de réponses qu'il conviendrait d'approfondir de manière plus systématique, notamment par le biais de la comparaison entre modes de gouvernance, entre politiques publiques et entre systèmes politiques. Les contributions à la journée d'étude montrent d'une part que la diffusion (plus ou moins rapide, avec un statut plus ou moins central) de ces nouveaux modes de gouvernance concerne un grand nombre de secteurs : éducation, environnement, coopération au développement, emploi, égalité entre les femmes et les hommes. D'autre part, ces contributions montrent qu'une analyse sur la moyenne durée des processus d'institutionnalisation d'un certain nombre de ces nouveaux modes de gouvernance est possible, soit à travers leur généalogie (Jacquot) soit à travers l'analyse de leurs variations (Boussaguet, Tholoniati). Cette approche permet ainsi de distinguer les éléments constitutifs de leur dimension générique, tandis que le rôle des acteurs et des conflits noués autour des usages des nouveaux modes de gouvernance perd de sa centralité.

Mais au-delà d'une réflexion sur les échelles d'analyse et temporelle pertinentes pour rendre compte de l'institutionnalisation d'un mode de gouvernance, plusieurs axes de travail sont identifiés. En premier lieu, *la clarification du lien entre instruments d'action publique et européanisation*, relation qui apparaît en creux dans l'ensemble des contributions. Sa clarification passe par un état des lieux de la littérature, pour procéder en second lieu à l'identification systématique des effets durables de ces modes de gouvernance de nature non hiérarchique et non contraignante : *what are the hard effects of soft law* ? A l'exception de l'analyse consacrée à la politique de l'environnement et aux combinaisons entre « anciens » et « nouveaux » instruments d'action publique, tous les autres cas développés au cours de la journée d'étude portent sur de la *soft law*, i.e. des modes de gouvernance de nature non hiérarchique et non contraignante.

Les résultats empiriques présentés au cours de cette journée d'étude ont permis d'identifier trois axes de travail :

- 1) L'introduction des nouveaux modes de gouvernance redéfinit les relations entre les différents échelons d'action publique, contribuant ainsi à relancer les interrogations portant sur les logiques d'intégration européenne ;
- 2) Leur introduction est à l'origine de mécanismes d'européanisation spécifiques, à travers lesquels l'Union européenne exerce une pression au changement renforcée vis à vis des Etats membres et des acteurs nationaux ;
- 3) La combinaison entre anciens et nouveaux modes de gouvernance semble constituer une piste de réflexion fructueuse pour analyser la recomposition des formes de production et de légitimation de l'action publique européenne.

Charlotte Halpern (Fnsp-Pacte / Iep de Grenoble)