



**HAL**  
open science

# Le discours de la gouvernance participative européenne et l'idéologie néolibérale. Une analyse sémantique à la lumière des travaux de Marcel Gauchet sur le néolibéralisme.

Emanuel Bertrand

## ► To cite this version:

Emanuel Bertrand. Le discours de la gouvernance participative européenne et l'idéologie néolibérale. Une analyse sémantique à la lumière des travaux de Marcel Gauchet sur le néolibéralisme.. 2014. halshs-01140205

**HAL Id: halshs-01140205**

**<https://shs.hal.science/halshs-01140205>**

Preprint submitted on 8 Apr 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

# **Le discours de la gouvernance participative européenne et l'idéologie néolibérale. Une analyse sémantique à la lumière des travaux de Marcel Gauchet sur le néolibéralisme.**

*Emanuel BERTRAND, Centre Alexandre-Koyré, UMR 8560 (CNRS/EHESS/MNHN), 27 rue Damesme, 75013 Paris ; ESPCI ParisTech, Direction des Etudes, 10 rue Vauquelin, 75231 Paris Cedex 05*

Version du 17 octobre 2014

*Article non-publié sous cette forme*

## **Résumé**

En 2001, après six ans de travaux préparatoires menés par des universitaires et des fonctionnaires de la Commission européenne, paraît le *Livre Blanc* sur la gouvernance européenne. La notion de participation y joue un rôle fondamental. Une analyse sémantique approfondie de publications correspondantes de la Commission européenne permet de caractériser en détail le discours de la gouvernance participative européenne. Cette caractérisation met en lumière les nombreuses convergences entre ce discours et l'idéologie néolibérale. Ce discours peut s'entendre comme une tentative d'imaginer et de légitimer un système politique destiné à gouverner les populations de l'Union européenne, dans une phase historique de domination de l'idéologie néolibérale en Europe.

## Introduction

Le travail présenté ici est une étude détaillée de plusieurs textes de la Commission européenne qui portent sur la notion de gouvernance et mettent en avant l'idée de participation de la société civile aux décisions de politique publique européenne. Plus précisément, de 1995 à 2000, un certain nombre de chercheurs universitaires (dont un certain nombre de spécialistes du droit) et de fonctionnaires de la Commission européenne se sont penchés, dans le cadre d'un séminaire organisé par la Cellule de prospective de la Commission, sur la question de la gouvernance de l'Union européenne (ci-après UE). L'une des conséquences les plus visibles de ces réflexions a consisté dans la publication, par la Commission européenne, le 25 juillet 2001, d'un *Livre Blanc* sur la gouvernance européenne (dénommé ci-après *Livre Blanc*)<sup>1</sup>. L'un des objectifs de ce *Livre Blanc* était de présenter une feuille de route pour les réformes à venir des institutions européennes. Dans ce document officiel, fortement publicisé dans tous les États membres de l'UE, sont notamment énoncés les cinq principes de la « *bonne gouvernance* » : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité, et la cohérence. La participation y tient une place de choix, dans la mesure où elle est présentée comme une condition nécessaire à la mise en œuvre des quatre autres principes.

La présente étude consiste en une analyse des discours sur la gouvernance et sur la participation véhiculés par ce *Livre Blanc* de 2001, et par un rapport<sup>2</sup> de la Cellule de prospective de la Commission européenne (simplement dénommé ci-après *Rapport Gouvernance*), publié la même année, et rassemblant les douze principales contributions (la plupart réécrites pour l'occasion) du séminaire sur la gouvernance dans l'UE (1995-2000).

À partir de l'examen précis des champs sémantiques employés dans les textes de la Commission européenne étudiés ici, je m'efforcerai de mettre en évidence le sens que la Commission donne aux notions de « *bonne gouvernance* » et de « *participation de la société*

---

<sup>1</sup> Commission des Communautés européennes, *Gouvernance européenne. Un livre blanc* (Bruxelles, 25 juillet 2001) ; les citations incluses dans le présent article sont issues de la version française (40 pages) ; ce texte est accessible en onze langues différentes sur la page :

[http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_fr.htm)

<sup>2</sup> Commission européenne, Les cahiers de la cellule de prospective, *La gouvernance dans l'Union européenne*, édité par Olivier De Schutter, Notis Lebessis et John Paterson, (Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2001) ; les citations incluses dans le présent article sont issues de la version française (340 pages) ; accessible en français et en anglais sur la page : <http://bookshop.europa.eu/fr/la-gouvernance-dans-l-union-europeenne-coedition--pbKA2700895/>

*civile organisée.*»<sup>3</sup> Par le biais de nombreuses oppositions entre champs sémantiques, le discours de la Commission construit deux mondes opposés : le monde « *moderne* », valorisé, heureux et sans conflit, de la bonne gouvernance et de la participation, qui s'éclaire par fort contraste avec le monde dévalorisé, présenté comme suranné, voire archaïque, du gouvernement représentatif.

À l'issue de l'analyse de ces deux mondes, qui fera l'objet des deux premières parties, je caractériserai plus précisément, dans une troisième partie, le discours de la « *gouvernance participative européenne*. » Ce discours est simultanément une analyse du passé et l'énoncé d'un ensemble de principes d'action pour le présent et le futur. Bien que le terme « *gouvernance* » apparaisse, selon Jean-Pierre Gaudin, dans la langue française, dès le XIII<sup>ème</sup> siècle<sup>4</sup>, la notion contemporaine de gouvernance est très délicate à circonscrire, et a été analysée et commentée par de nombreux auteurs.<sup>5</sup> Je proposerai, pour ma part, d'interpréter, à la lecture des textes étudiés ici, le discours de la gouvernance participative européenne comme l'élaboration d'une façon de gouverner adaptée aux contraintes liées à la recherche de légitimité démocratique de la part de la Commission européenne.

Dans une quatrième et dernière partie, je tâcherai de rendre manifestes les liens profonds entre le discours de la gouvernance participative et l'idéologie néolibérale. À cet effet, il conviendra de définir avec précision ce que recouvrent les termes « *idéologie néolibérale* ». La littérature politiste des dix dernières années est particulièrement prolifique à ce sujet, et chaque auteur privilégie, dans ses analyses, un aspect ou un éclairage particulier de cette idéologie. Pour ma part, j'ai choisi d'appréhender le néolibéralisme avec les outils

---

<sup>3</sup> Un nombre important d'auteurs de sciences politiques a étudié les concepts présents dans le *Livre Blanc* et leur déploiement dans les politiques publiques européennes. L'originalité du présent travail réside à la fois dans l'analyse simultanée du *Livre Blanc* et du *Rapport Gouvernance*, dans la distance critique adoptée vis-à-vis de ces discours de la Commission, dans le rapprochement entre les discours de la gouvernance participative et l'idéologie néolibérale, et enfin dans l'examen approfondi des champs sémantiques employés dans ces discours. Parmi les travaux antérieurs sur la gouvernance européenne, on pourra notamment consulter : Didier Georgakakis et Marine de Lassalle (sous la dir. de), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages d'un livre blanc* (Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2007) ; François Foret, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance* (Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2008).

<sup>4</sup> Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?* (Presses de Sciences Po, Paris, 2002) p. 10.

<sup>5</sup> Pour Gaudin, l'emploi contemporain du terme « *gouvernance* » a trois sources d'inspiration très difficiles à démêler : l'analyse universitaire américaine des politiques publiques dès les années 1930 (Gaudin, *op. cit.*, p. 29) ; la « *corporate governance* » pratiquée dans certaines entreprises américaines dès l'entre-deux-guerres et analysée par des économistes américains dans les années 1970 (pp. 58-59) ; les discours institutionnels de la Banque mondiale dans les années 1980-1990 (pp. 65-71). Pour Alain Deneault, dans *Gouvernance. Le management totalitaire* (Lux Éditeur, Montréal, 2013), c'est Margaret Thatcher qui, dès 1980, met l'emploi de cette notion au service de ses politiques néolibérales (pp. 11-12).

théoriques de Marcel Gauchet, tels qu'il les a développés dans ses cours de l'Ehess sur « *la signification du néolibéralisme* » et sur « *la radicalisation de la modernité.* »<sup>6</sup> À la lumière de ces travaux de Gauchet, je montrerai que le discours de la gouvernance participative construit par la Commission peut être appréhendé comme la tentative d'élaboration d'une nouvelle forme d'organisation politique destinée à gouverner les populations européennes, dans un contexte historique de domination de l'idéologie néolibérale.

Avant de commencer par décrire en détail les deux mondes opposés mis en relief par les textes de la Commission, il semble nécessaire de présenter rapidement le contexte européen dans lequel interviennent les travaux de la Commission sur la gouvernance et la publication du *Livre Blanc*. Même si les raisons qui poussent la Commission à s'intéresser activement à la notion de gouvernance sont profondes et diverses, le contexte européen immédiat permet d'éclairer l'urgence exprimée par les auteurs étudiés ici. En premier lieu, il s'agit de la fameuse « *crise de la vache folle* », qui atteint son paroxysme en 1996 lorsque des scientifiques annoncent la possibilité de transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) à l'homme via la consommation de viande bovine. Ainsi, dès son avant-propos du *Rapport Gouvernance*, Jérôme Vignon, conseiller principal chargé du *Livre Blanc* sur la gouvernance européenne, écrit 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.* »<sup>7</sup> Deux autres contributions<sup>8</sup> du *Rapport Gouvernance* mentionnent d'ailleurs cette crise comme exemplaire du dysfonctionnement des rapports entre les autorités de l'Union et les citoyens des États membres. On peut ainsi lire que « *la confiance du public dans l'efficacité de la réglementation communautaire a été fortement ébranlée par la série de crises qui ont bloqué le marché des produits alimentaires.* »<sup>9</sup> Même le *Livre Blanc* y fait discrètement allusion : « *Les récentes crises alimentaires ont mis en évidence l'importance d'informer le public et les décideurs politiques des éléments connus et*

---

<sup>6</sup> Marcel Gauchet, cours sur « La signification du néolibéralisme (2) », Ehess, Paris, du 17 novembre 2010 au 25 mai 2011, et sur « La radicalisation de la modernité : l'histoire et le droit », Ehess, Paris, du 16 novembre 2011 au 30 mai 2012. Dans la suite, la référence à l'un de ces cours sera formulée par la mention *Cours Gauchet* suivie de la date du cours en question. L'ensemble des enregistrements de ces cours est accessible sur la page : <http://marcelgauchet.fr/blog/>. Sur le néolibéralisme, on pourra aussi se référer aux deux ouvrages généraux suivants : Pierre Dardot et Christian Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale* (La Découverte, Paris, 2009, édition de 2010) ; Serge Audier, *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle* (Grasset & Fasquelle, Paris, 2012).

<sup>7</sup> Jérôme Vignon, « Gouvernance et aventure collective » in *Rapport Gouvernance*, p. 4.

<sup>8</sup> Michelle Everson et Giandomenico Majone, « Réforme institutionnelle: agences indépendantes, surveillance, coordination et contrôle procédural » in *Rapport Gouvernance*, p. 156 ; Notis Lebessis et John Paterson, « Développer de nouveaux modes de gouvernance » in *Rapport Gouvernance*, p. 292.

<sup>9</sup> Michelle Everson et Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 179.

*des incertitudes qui subsistent.* »<sup>10</sup>

Le deuxième événement marquant dans le contexte européen du moment réside dans la démission collective, le 15 mars 1999, de tous les membres de la Commission européenne présidée par Jacques Santer depuis 1995. Le Parlement européen menaçait de voter une motion de censure à son encontre à la suite de soupçons d'emplois fictifs visant certains de ses membres, et la Commission a donc choisi de démissionner collectivement. Ainsi, dans le *Rapport Gouvernance*, la démission de la Commission Santer est présentée comme un « *choc systémique... [qui] fait peser une menace directe sur la crédibilité des autorités communautaires de réglementation.* »<sup>11</sup> Le *Rapport Gouvernance* présente donc bien cette démission collective comme un événement majeur ayant entaché la crédibilité, voire la légitimité, de la Commission européenne.

Enfin, plus généralement, un consensus, largement repris dans les textes de la Commission, émerge, dès le début des années 1990, chez de nombreux acteurs politiques et auteurs de sciences politiques, établissant que le style de gouvernement à l'œuvre dans les pays occidentaux est « *en crise* ». La conclusion dégagée de ce constat s'articule autour du besoin d'une transformation profonde de l'« *art de gouverner* », qui cristallise autour de cette notion de « *gouvernance* » et de la nécessité de faire participer la société civile aux décisions de politique publique<sup>12</sup>. C'est précisément cette notion de gouvernance participative que l'étude des textes de la Commission permet de saisir dans toute son étendue.

## **1. Le monde archaïque du gouvernement représentatif.**

Dans le *Rapport Gouvernance*, et dans une moindre mesure dans le *Livre Blanc*, l'ensemble des auteurs utilise de nombreuses oppositions entre champs sémantiques très différents, afin de créer des contrastes évidents entre deux mondes que tout semble séparer. Le premier monde, auquel cette première partie sera largement consacrée, est un monde présenté comme dépassé, suranné, voire archaïque. Sa description a essentiellement pour fonction de mettre en valeur, par contraste, le monde de la gouvernance participative, paré de

---

<sup>10</sup> *Livre Blanc*, p. 23.

<sup>11</sup> Michelle Everson et Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 179.

<sup>12</sup> Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?* (Presses de Sciences Po, Paris, 2002), chapitre 1.

toutes les qualités, et promu par la totalité des auteurs considérés ici.

Chaque couple ainsi convoqué de champs sémantiques opposés consiste en une double série d'expressions et de concepts, l'une présentant des connotations clairement négatives, l'autre des connotations nettement positives. Les deux mondes ainsi construits présentent deux visions fort différentes du fonctionnement des démocraties en général, et de l'UE en particulier, l'une de ces deux visions étant systématiquement dévalorisée, l'autre étant valorisée de multiples façons. Le premier monde, dévalorisé, est associé à des séries sémantiques centrées sur les termes ou concepts suivants : « *abstrait* », « *théorique* », « *classique* », « *traditionnel* », « *simpliste* », « *représentation* », « *État (social)* », « *national* », « *uniformité* », « *collectif* », « *pouvoir vertical* », « *opacité* », etc. Par opposition, le second monde, valorisé, est caractérisé par des séries sémantiques reposant sur les termes ou concepts de : « *concret* », « *pragmatique* », « *moderne* », « *post-moderne* », « *complexe* », « *participation* », « *société civile* », « *intégration supranationale* », « *hétérogénéité* », « *individuel* », « *partenariat* », « *réseaux* », « *transparence* », etc. Ces champs sémantiques sont résumés dans le tableau 1.

Bien que l'expression ne soit jamais employée explicitement par les auteurs étudiés ici, j'appellerai « *monde archaïque du gouvernement représentatif* » ce monde dénigré et construit discursivement par petites touches par l'ensemble des contributions du *Rapport Gouvernance*. Étant donnée la place centrale des concepts de gouvernance et de participation dans le second monde, qui sera présenté en détail dans la deuxième partie, j'ai choisi, pour le désigner, de parler de « *monde moderne de la gouvernance participative*. »

La situation temporelle des deux mondes construits en opposition se présente sous un double aspect. La première configuration est celle où le monde dévalorisé est présenté comme le monde déficient d'un passé révolu, ayant cédé la place au monde contemporain, valorisé, qui se déploie déjà dans le contexte des politiques de l'UE. La seconde configuration temporelle correspond aux cas où ce sont les défaillances de la situation présente qui sont pointées, afin d'offrir un contraste avec les solutions proposées, qui dessinent un avenir européen radieux. Du coup, la situation (décrite comme) actuelle de l'UE est alternativement parée de toutes les vertus ou critiquée comme présentant de nombreuses déficiences, véritables scories du monde archaïque, qui n'ont pas encore complètement disparu.

Dans la première configuration, lorsque le terme dévalorisé du couple de champs sémantiques opposés est relatif à une situation définie comme antérieure, ou à des propositions jugées non pertinentes, le champ lexical utilisé est celui de l'erreur ou de l'échec. On rencontre ainsi les mots suivants : « *problèmes* », « *échecs* », « *mal adapté* », « *faible* », « *affaiblissement* », « *impossible* », « *défectueux* », « *faux* », « *incapacité* », « *limites inhérentes* », « *simpliste* », « *déclin* », « *illusoire* », « *incorrect* »... Dans la seconde configuration temporelle, lorsque le terme « *négatif* » du couple de champs sémantiques opposés se rapporte à une situation présentée comme actuelle, le registre lexical est celui du manque, de la crise, de la défiance, ou encore du scepticisme (de la part des citoyens). Les mots ou expressions les plus fréquemment employés sont alors : « *absence* », « *manque* », « *entrave* », « *crise* », « *déficit* », « *insatisfaction* », « *forces centrifuges* », « *scepticisme rampant* », « *accusation* », « *écueil* », « *mal nécessaire* », « *piège* », « *défiance (généralisée)* », « *scepticisme* », « *danger* », « *collusion* », « *liens distendus* », « *écart (entre les gouvernants et les gouvernés)* »...

Revenons tout d'abord au monde dévalorisé, qui permet aux diverses contributions de construire un pôle répulsif, mettant en valeur, par contraste, le second monde, qu'il s'agira de valoriser par la suite. Le monde dévalorisé est en premier lieu celui de l'« *abstraction* » et de la « *théorie* ». Il est axé sur des « *modèles* », des visions « *idéales* » ou « *éthérées* » de la démocratie, et sur une approche « *axiomatique* » de la société. Il fait aussi appel à des « *hypothèses implicites* » qui ne sont jamais explicitées ou discutées. En outre, ce monde dévalorisé est essentiellement celui du passé, et repose sur une adhésion naïve à un certain modèle, présenté comme archaïque, de « *démocratie représentative* ». Plus précisément, il s'agit des « *modèles démocratiques du XVIII<sup>ème</sup> siècle* ». Ce monde favorise donc des approches « *classiques* », « *traditionnelles* », et se complaît dans une « *vision romantique appartenant au passé* ». <sup>13</sup>

Le modèle démocratique de ce monde dévalorisé est celui de la « *démocratie parlementaire* », dans laquelle les législateurs élus se pensent parfaitement représentatifs de la « *volonté collective* » et affirment être au service du « *bien commun* », ou encore de l'« *intérêt général* ». De plus, le pouvoir y est entièrement « *vertical* ». La chaîne de commandement fonctionne selon « *l'image d'une courroie de transmission* » : les électeurs contrôlent le

---

<sup>13</sup> Renaud Dehousse, « Les institutions européennes en quête de légitimité: nécessité d'une approche privilégiant la procédure » in *Rapport Gouvernance*, p. 185-205.



Parlement, qui contrôle le pouvoir exécutif, ce dernier assumant à son tour le contrôle de l'administration. Selon l'un des contributeurs, Renaud Dehousse, ce monde est particulièrement inadapté à l'échelle européenne, car « *plus la chaîne de commandement s'allonge, plus les liens entre gouvernants et gouvernés tendent à se distendre.* »<sup>14</sup> En fait, il s'agit aussi, pour cet auteur, à travers la description de ce monde parlementaire, de dresser une caricature implicite de la position des défenseurs d'un accroissement des prérogatives du Parlement européen. Dans la même ligne, les auteurs du *Rapport Gouvernance* affirment quasiment tous que la construction européenne souffre d'une « *crise démocratique.* » Ils précisent alors immédiatement que cette crise n'est pas celle d'un « *déficit démocratique* », qui serait lié à la place prétendument trop limitée du Parlement européen, mais qu'il s'agit avant tout d'une crise de la légitimité politique européenne, liée principalement aux procédures de prise de décision au sein de l'UE.<sup>15</sup>

Le monde ainsi dévalorisé est donc un monde où le pouvoir législatif occupe une place prépondérante. Les décisions politiques y sont avant tout prises à travers des actes législatifs, par opposition aux normes (contraignantes ou pas) ou aux réglementations, adoptées par des administrations. Les lois y sont l'expression de la « *volonté générale* ». Les décisions législatives de ce monde dévalorisé sont, par essence, « *générales* » et « *abstraites* ». Selon Dehousse, pourtant, dans la réalité, les décisions « *ne peuvent pas toujours — et ce n'est même presque jamais le cas — être [prises] in abstracto, une fois pour toutes, dans le cadre du processus législatif; ces questions nécessitent au contraire des décisions cas par cas, prises par des organes administratifs.* »<sup>16</sup> Dans le monde dévalorisé, la frontière entre les procédures législatives et l'élaboration de réglementations administratives est clairement établie, avec une hiérarchie évidente en faveur des premières.

Les parlementaires de ce monde archaïque ne se distinguent pourtant, selon Dehousse, par aucune expertise technique particulière. Il s'agit en fait, ici, d'un discours qui s'attache à décrédibiliser les élus parlementaires. Ainsi, Everson et Majone opposent les « *politiciens* » de ce monde de la représentation, essentiellement motivés par des visées électoralistes, aux « *professionnels* », qui disposent d'une véritable « *expertise technique* » et sont capables de s'adapter rapidement aux progrès scientifiques ou techniques. Par exemple, les politiciens du

---

<sup>14</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 204.

<sup>15</sup> Jérôme Vignon, *op. cit.*, p.4.

<sup>16</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 193.

monde de la démocratie représentative sont souvent tentés de tirer un bénéfice politique de la manipulation des prix d'utilisation des services publics, alors que « *les professionnels sont animés par des objectifs, des critères de conduite et des convictions cognitives qui découlent de leur communauté professionnelle et leur donnent de bonnes raisons de résister à l'ingérence et aux consignes d'autorités politiques extérieures.* »<sup>17</sup>

Par ailleurs, le monde dévalorisé est aussi, dans les propos de certains auteurs, l'horizon indépassable de certains acteurs actuellement impliqués dans les réflexions sur l'avenir de l'UE. Certaines contributions cherchent ainsi à décrédibiliser simultanément deux visions opposées de l'UE, qui sont vues comme deux écueils à éviter. La première est une vision « *fédéraliste* », dans laquelle l'État fédéral jouerait, à l'échelle européenne, le rôle de l'État-nation à l'échelle nationale, et où les prérogatives du Parlement européen seraient équivalentes, à son échelle, à celles des Parlements nationaux. L'usage de la règle majoritaire y serait donc généralisé. Or, selon Dehousse notamment, la règle majoritaire est dangereuse, car elle permet à la majorité d'envahir les droits des autres citoyens, minoritaires, et elle doit donc être utilisée uniquement dans quelques secteurs bien précis des politiques publiques. En outre, pour Everson et Majone, la politique d'une majorité peut être remise en cause par la majorité suivante, ce qui fait de la démocratie une « *forme de gouvernement provisoire.* » Ces auteurs explicitent cette limite qu'ils jugent inhérente à la démocratie représentative : « *le pouvoir discrétionnaire de la majorité du moment est à l'origine du problème que les économistes appellent "incohérence temporelle" et qui se produit lorsqu'une politique qui semble optimale à l'instant  $t$  ne le paraît plus à un instant  $t_n$  ultérieur.* »<sup>18</sup> La seconde vision de l'Europe décrédibilisée ici est l'approche dite « *souverainiste* » (parfois également présentée comme « *eurosceptique* »), pour laquelle la seule institution démocratiquement légitime est le Parlement national. Il s'agit donc d'une vision qui n'admet de décision à l'échelle européenne que lorsqu'elle repose sur l'unanimité parmi les États membres. Au final, qu'il s'agisse du Parlement européen ou des Parlements nationaux des États membres, ce sont bien le parlementarisme et la représentation par l'élection qui sont associés au monde archaïque dévalorisé.

Plus généralement, ce monde archaïque repose entièrement sur une « *rationalité substantielle* », que la plupart des auteurs du *Rapport Gouvernance* veulent remplacer par une

---

<sup>17</sup> Michelle Everson et Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 165.

<sup>18</sup> Michelle Everson et Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 143.

« *rationalité procédurale* », concept que nous expliciterons dans la partie suivante, et qu'ils estiment bien plus adapté à notre époque. Dans le cadre de la rationalité substantielle, l'activité législative est caractérisée par la recherche de la vérité et de l'universalité, postulées comme accessibles, dans une approche dénoncée comme « *scientiste* ». <sup>19</sup> Les politiques publiques de ce monde archaïque reposent sur des connaissances « *positives* » considérées comme « *vraies* » alors que les problèmes politiques concrets devraient toujours être contextualisés et regardés comme « *socialement construits*. » Pour Munck et Lenoble, c'est l'idée même de modèle de rationalité, héritée des Lumières et caractéristique du monde dévalorisé, qui est ainsi en crise dans nos démocraties. <sup>20</sup> Les institutions démocratiques nationales sont caractérisées par le modèle démocratique de Montesquieu, c'est-à-dire par une stricte séparation entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. <sup>21</sup> En outre, dans ce monde de la démocratie représentative, les institutions occupent une place centrale. Du coup, dans un tel monde, le renforcement de la légitimité de l'UE, dont nous verrons dans la troisième partie qu'il est l'une des motivations essentielles de la mise en avant des notions de gouvernance et de participation, passe nécessairement par la question de la réforme de ses institutions.

Par ailleurs, l'État interventionniste est au cœur du monde archaïque décrié ici. L'« *État social* » du XX<sup>ème</sup> siècle est décrit par Munck et Lenoble <sup>22</sup> comme une simple évolution de l'« *État libéral* » du XIX<sup>ème</sup> siècle : le passage de l'un à l'autre n'a pas changé fondamentalement la conception « *scientiste* » de la loi. Ces deux modèles d'intervention de l'État dans les politiques publiques sont disqualifiés par ces auteurs comme inadaptés au monde contemporain, et sont décrits comme extrêmement proches, afin d'offrir un contraste saisissant avec le mode actuel de gouvernance, qu'il s'agit de mettre en avant. L'État social (ou État providence) est considéré ici comme rigide et empêchant toute dialectique entre la règle et son application. En outre, l'État libéral privilégierait le pouvoir législatif et l'État social le pouvoir exécutif, alors que nous vivons dans des démocraties où le pouvoir administratif d'application des règles est en train de se transformer et de devenir le pouvoir primordial de régulation sociale. <sup>23</sup>

Le monde archaïque est également articulé autour du « *collectif* » : volonté générale,

---

<sup>19</sup> Jean De Munck et Jacques Lenoble, « Les mutations de l'art de gouverner » in *Rapport Gouvernance*, p.38.

<sup>20</sup> Jean De Munck et Jacques Lenoble, *op. cit.*, p.31-54.

<sup>21</sup> Jérôme Vignon, *op. cit.*, p.3.

<sup>22</sup> Jean De Munck et Jacques Lenoble, *op. cit.*, pp. 31-54.

<sup>23</sup> Jean De Munck et Jacques Lenoble, *op. cit.*, p. 45.

bien commun, intérêt collectif sont les concepts qui y guident l'action politique. Les auteurs du *Rapport Gouvernance* tiennent ces notions pour illusoire, voire naïves. Le monde dévalorisé considère en fait qu'il existe une entité collective, appelée « *peuple* », qui présente une certaine homogénéité. Pour la plupart des auteurs étudiés ici, ces concepts de bien commun ou de peuple sont de pures abstractions, qui sont postulées de façon axiomatique. Selon Dehousse, la notion de peuple a encore moins de sens à l'échelle européenne car il n'y a pas de « *démos* » européen, notamment en raison de l'absence de langue et de culture communes ou d'identité collective forte.<sup>24</sup> Pour Munck et Lenoble, le monde archaïque de l'État social porte également en lui la fiction des « *classes sociales* », qui fait inopportunément disparaître les « *préférences individuelles* » de l'espace social. À propos de ce monde (industriel) de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, ils écrivent : « *C'est devenu presque une rengaine : le monde industriel est un monde structuré par des rapports sociaux. Ces rapports sociaux objectifs fondent des collectifs : le collectif des travailleurs, le collectif des propriétaires des moyens de production, la classe moyenne des employés, etc.* »<sup>25</sup>

Par ailleurs, dans le monde ici dévalorisé, la « *légitimité démocratique* » repose sur la qualité des procédures d'élection des représentants et sur les mandats législatifs. Ce monde est donc nécessairement déficient, car « *le caractère réducteur de la démocratie représentative... interdit aux parlements de refléter parfaitement la palette étendue des intérêts et des sentiments qui coexistent au sein d'un corps politique unique, d'où l'attrait exercé par d'autres modes de légitimation du pouvoir.* »<sup>26</sup> En outre, à l'échelle européenne, la grande taille de l'espace politique affecte encore plus défavorablement la représentativité des élus : « *une assemblée de quelque six cents membres ne saurait refléter tous les intérêts coexistants au sein d'un corps politique de plus de 400 millions d'habitants.* »<sup>27</sup> Certains intérêts sont donc inévitablement privilégiés, et il est de ce fait difficile, pour la plupart des citoyens, de s'identifier aux institutions de l'UE. Ayant caractérisé volontairement, et caricaturalement, le gouvernement représentatif par une prétendue similitude parfaite entre les électeurs et les élus<sup>28</sup>, il est alors aisé, pour Dehousse, de conclure à la déficience normative profonde de ce même gouvernement représentatif.

---

<sup>24</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 199.

<sup>25</sup> Jean De Munck et Jacques Lenoble, *op. cit.*, p. 36.

<sup>26</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 200.

<sup>27</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 204.

<sup>28</sup> Pour une vision plus complète (et non caricaturale) du gouvernement représentatif, on pourra se reporter à : Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, (Flammarion, Champs essais, Paris, 1996).

Enfin, le monde européen dévalorisé tire sa légitimité des résultats obtenus par les politiques menées, et notamment par le fait que l'Europe soit devenue un espace de paix et de prospérité. Néanmoins, selon Dehousse, « à présent qu'il apparaît clairement que les décisions prises à l'échelon européen influent de façon si variée sur la vie des citoyens, une légitimation en fonction des résultats est devenue insuffisante. »<sup>29</sup> Cela constitue, pour cet auteur comme pour d'autres, une justification supplémentaire de la nécessité de changer de paradigme de légitimation démocratique et d'embrasser le monde moderne de la gouvernance participative.

## **2. Le monde moderne de la gouvernance participative.**

Le second monde créé par le *Rapport Gouvernance* et le *Livre Blanc* est présenté comme offrant une alternative positive au monde archaïque précédemment décrit. De façon générique, il peut être désigné comme « monde moderne de la gouvernance participative. » Dans leur appréhension de ce monde valorisé, la plupart des contributions revendiquent à la fois une approche normative – il s'agit du monde qu'elles appellent de leurs vœux – et une approche analytique – ce monde résulte d'une « analyse approfondie de la réalité. »<sup>30</sup> Les auteurs considérés ici assument explicitement une démarche inductive, qui prétend coller à la réalité, et partir du fonctionnement réel des démocraties européennes.

Avant tout, le monde valorisé ici est un monde considéré comme « moderne », en prise avec les récents développements techniques et structurels, et avec la « complexité » de nos sociétés « post-industrielles » contemporaines. La complexité est, pour les auteurs considérés ici, la première caractéristique du monde de la gouvernance participative. De ce fait, dans ce monde, les prises de décisions résultent également de processus complexes, et sont toujours pragmatiques (décisions *ad hoc*) et jamais idéologiques ou abstraites (décisions *in abstracto*). Par ailleurs, le monde moderne de la gouvernance participative se caractérise par une intense valorisation de tout changement, de toute nouveauté. Par essence, tout changement, toute transformation, toute « réforme » y sont toujours valorisés comme débouchant nécessairement sur un « mieux » pour la vie en société. Il est à ce propos tout à fait remarquable que, dans l'ensemble des 40 pages du *Livre Blanc*, les termes

---

<sup>29</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 204.

<sup>30</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 190.

« *amélioration* » (ou « *améliorer* »), « *meilleur* », et « *mieux* » totalisent à eux trois 89 occurrences. Afin de fixer les ordres de grandeur, ce nombre est à comparer, par exemple, aux 42 occurrences du terme « *gouvernance* », qui est pourtant le concept central de ce Livre, aux 31 occurrences du mot « *participation* » (ou « *participer* », ou « *participatif* ») ou encore aux 11 occurrences du mot « *démocratie* » (ou « *démocratique* »). Sans trop insister sur ces données quantitatives, qui sont toujours délicates à interpréter, notons toutefois que le mot « *plus* » apparaît 143 fois (une fois décomptées les utilisations non pertinentes, comme dans la forme négative « *ne...plus* »), et le mot « *davantage* » 25 fois, à rapporter aux seulement 7 apparitions du mot « *moins* ». On rencontre ainsi les expressions « *plus efficace* », « *plus pertinent* », « *plus large* », « *plus visible* », « *plus cohérent* », « *plus ouvert* », « *plus facile* », « *plus rigoureux* », « *plus libre* », « *plus capable* », « *plus démocratique* », « *plus transparent* », « *plus responsable* », « *plus souple* », « *plus fiable* », « *plus complexe* », « *plus souvent* », « *plus activement* », « *plus rapidement* »... On peut aisément en conclure que le monde moderne de la gouvernance participative est un monde qui fait, dans tous les domaines des politiques européennes, « *plus* » et « *mieux* » que le monde archaïque du gouvernement représentatif.

En ce qui concerne la « *gouvernance* » proprement dite, le *Livre Blanc* en propose une définition particulièrement large et floue : « *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.* »<sup>31</sup> Le manque de précision de cette définition est ce qui fait, selon Gaudin, que « *dans le monde entier, la gouvernance est devenue un mot-valise, employé à tout propos par les pouvoirs économiques et sociaux, sans oublier les médias. Chacun s'en empare... le plus souvent pour jouer de ses ambiguïtés évidentes.* »<sup>32</sup> Cela dit, même si la définition proposée ici est peu précise, elle anticipe sur la notion beaucoup plus normative de « *bonne gouvernance* », définie quelques pages plus loin. En effet, la deuxième des quatre parties du *Livre Blanc* s'intitule « *les principes de la bonne gouvernance* », et détaille donc les cinq principes qui « *sont à la base d'une bonne gouvernance.* »<sup>33</sup> Il s'agit précisément des cinq concepts figurant à la fin de la définition rapportée ci-dessus : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité, et la cohérence. Ces cinq principes sont ensuite

---

<sup>31</sup> *Livre Blanc*, p. 9, note 1.

<sup>32</sup> Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?* (Presses de Sciences Po, Paris, 2002), pp. 9-10.

<sup>33</sup> *Livre Blanc*, pp. 12-13.

rapidement explicités, et il est possible de rendre compte de leurs sens général dans le cadre du *Livre Blanc*, même si les définitions correspondantes restent suffisamment floues pour que chaque lecteur puisse y trouver son compte. L'« *ouverture* » est ici quasiment 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 en direction du « *grand public*. » La « *participation* » désigne la participation « *de tous* » (sans précision supplémentaire) à « *tous les stades* » de la décision politique européenne. Notons qu'il est difficile d'être plus général et plus englobant. 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. De façon extrêmement générale, encore une fois, il s'agit de promouvoir une responsabilité accrue « *de tous ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE, à quelque niveau que ce soit.* » En ce qui concerne l'« *efficacité* », le *Livre Blanc* 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.* » Là encore, on peut difficilement être plus général. 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 donnant chacun lieu à une politique sectorielle, et les différents niveaux d'espace politique géographique, du niveau le plus local (municipal) à l'échelle transnationale. Pour les rédacteurs, la cohérence est en fait « *la capacité d'imprimer une direction politique... afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe.* »

Bien que les rédacteurs précisent que « *chacun de ces principes est essentiel pour l'instauration d'une gouvernance plus démocratique* »<sup>34</sup>, deux principes, parmi les cinq, occupent une place singulière et clairement prépondérante dans l'ensemble du *Livre Blanc*. Il s'agit de la participation et de l'efficacité, qui sont respectivement présentées comme la condition nécessaire et l'objectif fondamental de la « *bonne gouvernance* » dans son ensemble. La primauté de ces deux principes est très bien résumée dans la phrase suivante du *Livre Blanc* : « *les politiques ne peuvent plus être efficaces si elles ne sont pas élaborées, mises en œuvre et appliquées d'une manière plus participative.* »<sup>35</sup> Dans le cadre général du *Livre Blanc*, la mesure de la qualité d'une politique publique est sans conteste l'« *efficacité* », une notion qui sera examinée plus en détail dans la troisième partie du présent travail. La

---

<sup>34</sup> *Livre Blanc*, p. 12.

<sup>35</sup> *Livre Blanc*, p. 13.

« participation », quant à elle, est considérée comme une condition indispensable au fonctionnement transparent, c'est-à-dire « ouvert », des institutions, ainsi qu'à l'élaboration et l'application de politiques publiques « efficaces » et « cohérentes ». Par ailleurs, la participation engendre nécessairement, pour les rédacteurs du *Livre Blanc*, une « responsabilisation » de tous les acteurs impliqués dans les prises de décisions politiques de l'UE. La participation se situe donc en amont de toute « bonne gouvernance ». De façon notable, le *Livre Blanc* accorde une importance tout aussi grande à la notion de « consultation », dont il est d'ailleurs fort délicat de définir précisément ce qui la différencie de celle de « participation », tant ces deux termes semblent interchangeables dans le texte. Deux autres notions présentes dans le discours de la gouvernance participative sont également très proches de celle de participation : l'« engagement » des individus, et leur « inclusion » dans les procédures de prise de décision. Qu'il s'agisse de participation, de consultation, d'engagement ou d'inclusion, les rédacteurs du *Livre Blanc* insistent à plusieurs reprises sur le fait qu'elle doit impérativement intervenir « à tous les stades » du processus de décision politique, de l'élaboration à l'évaluation d'une politique publique, en passant par la prise de décision proprement dite et par la mise en œuvre de cette politique.

Reste à savoir qui, précisément, est appelé à participer aux politiques publiques européennes. Dans l'ensemble des textes du *Rapport Gouvernance* et dans le *Livre Blanc*, la réponse est unanime, et saute aux yeux du lecteur : il s'agit de la participation de la « société civile organisée. » Le *Livre Blanc* définit la « société civile » de la manière suivante : « la société civile regroupe notamment 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. »<sup>36</sup> Il apparaît clairement que « société civile » est, pour les rédacteurs du *Livre Blanc*, quasiment synonyme de l'expression « organisations de la société civile. » D'ailleurs, dans le *Rapport Gouvernance* comme dans le *Livre Blanc*, il est rare de rencontrer l'expression « société civile » sans qu'elle soit accompagnée de l'adjectif « organisée » ou du nom « organisations. »

Dans le monde de la gouvernance participative, la société civile est donc composée

---

<sup>36</sup> *Livre Blanc*, p. 17, note 9.



d'une somme d'organisations ou d'associations indépendantes, mues par leurs intérêts propres, ou, pour reprendre l'expression de Dehousse, d'« *une constellation complexe d'intérêts et de préférences conflictuels, difficiles à concilier.* »<sup>37</sup>. Il s'agit en fait de personnes librement associées pour constituer un groupe, une organisation ou une association. En effet, dans ce monde valorisé, l'« *intérêt collectif* » n'existe pas, et la société n'est qu'une constellation d'« *individus.* » L'individu est uniquement défini par ses droits et ses intérêts, qui entrent spontanément en conflit avec ceux des autres individus. Il est important de préciser que la notion d'« *individu* » ne renvoie pas ici à celle de « *personne intime* » mais plutôt à la notion juridique de « *personne morale* ». Un « *individu* » est donc un groupe d'une ou de plusieurs personnes physiques librement associées autour d'un ou plusieurs intérêts convergents. La société civile est ainsi, dans tous les textes étudiés ici, une « *société civile organisée* », constituée d'associations de toutes sortes, de groupes d'intérêts industriels, de groupes de consommateurs... Il est intéressant de remarquer, dans les versions anglaises du *Rapport Gouvernance* et du *Livre Blanc*, la présence abondante du terme anglais « *stakeholders* », probablement plus fidèle à la notion évoquée ici que toute périphrase utilisée en langue française, pour traduire l'importance de ces groupes « *porteurs d'intérêts.* »<sup>38</sup> Un porteur d'intérêt peut être un citoyen isolé, mais est plutôt, la plupart du temps, un groupe de citoyens organisés en association.

Il s'agit donc, pour établir la légitimité de l'UE, de tisser un lien direct entre l'individu (comme association ou organisation) et les institutions publiques européennes (élues ou non élues), à l'aide des « *procédures participatives* » adéquates de prise de décision. En effet, dans le monde de la gouvernance participative, ce sont les « *procédures* », et pas les institutions, qui occupent la place centrale. Ainsi, quasiment tous les auteurs du *Rapport Gouvernance* en appellent à la « *rationalité procédurale* » en matière de politique publique, par opposition à la « *rationalité substantielle* » qui caractérise le monde archaïque du gouvernement représentatif. Tous ces auteurs parlent, pour cette modification du type de rationalité mis à contribution dans les politiques publiques, de « *procéduralisation* ».<sup>39</sup> Pour de Schutter, les procédures sont « *des dispositifs institutionnels qui autorisent à débattre, de façon contextualisée, de la solution adéquate, sur la base d'un savoir partagé plutôt que*

---

<sup>37</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 204.

<sup>38</sup> Pour une introduction à la notion de groupes d'intérêt, on pourra se reporter à : Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation* (Armand Colin, Paris, 2006).

<sup>39</sup> Andrew Dunsire et Christopher Hood, « Procéduralisation et réforme de l'administration britannique » in *Rapport Gouvernance*, pp. 77-106.

*réservé.* »<sup>40</sup>

Afin d'assurer la légitimité des décisions politiques, les procédures de prise de décision doivent également être « *équitables* ». Bien que le mot « *équité* » soit plus souvent utilisé que le mot « *justice* », dans le *Rapport Gouvernance*, pour qualifier une procédure, on peut remarquer qu'ils sont utilisés quasiment comme des synonymes. Par ailleurs, la seule ébauche de définition de l'« *équité* » d'une procédure de décision présente dans l'ensemble des textes étudiés ici est assez laconique. Il s'agit de l'exigence de « *prise en considération* » des intérêts des personnes affectées par les décisions politiques. En particulier, pour Dehousse, les diverses institutions européennes, élues ou non, doivent expliciter les raisons qui motivent leurs décisions « *lorsque les droits individuels sont directement affectés par les décisions de la Communauté européenne* ». <sup>41</sup> L'essentiel, en termes de légitimité démocratique, est donc que tous les intérêts soient effectivement « *pris en considération*. » Cette notion de « *prise en considération* » correspond en fait à la possibilité, pour tout citoyen, ou tout groupe organisé de citoyens, de faire entendre son opinion par les instances participatives chargées d'élaborer les décisions, et d'en obtenir des réponses. Dans le monde de la gouvernance participative, les individus participent donc à toutes les procédures de décision, au gré de leurs intérêts, et par l'intermédiaire des associations qui les représentent. Cela passe, pour Dehousse notamment, par une « *philosophie de la participation* », mais aussi par l'attribution de nouveaux droits individuels, appelés « *droits de participation*. » Pour cet auteur, ces « *droits de participer* » doivent acquérir un statut légal et même quasiment constitutionnel, c'est-à-dire être consignés dans le prochain Traité de l'Union européenne. <sup>42</sup> En outre, la participation potentielle de tous les individus a une vertu supplémentaire : elle devrait permettre l'émergence d'un « *débat public* » sur les décisions européennes et développer ainsi la délibération publique dans toute l'UE. La participation a donc également pour objectif de contribuer à l'émergence d'une sphère publique transnationale, c'est-à-dire d'une véritable « *société civile européenne* » <sup>43</sup>, ou encore à la « *constitution d'un espace géographique intégré*. » <sup>44</sup>

Dans ce monde valorisé, la priorité est aussi que les pouvoirs restent sous contrôle et

---

<sup>40</sup> Olivier De Schutter, « La procéduralisation dans le droit européen — Propositions institutionnelles » in *Rapport Gouvernance*, p. 207.

<sup>41</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 194.

<sup>42</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 203.

<sup>43</sup> Philippe Herzog, *op. cit.*, pp. 233-246.

<sup>44</sup> Jean-Claude Thoenig, « De l'action étatique à l'action collective: la France en évolution. Et la Commission? » in *Rapport Gouvernance*, p. 135.

que les dirigeants des institutions publiques soient tenus pour « responsables » de leurs décisions. Ainsi, le « *contrôle parlementaire* » est considéré comme complémentaire de la participation généralisée des organisations de la société civile. Le Parlement doit ainsi pouvoir saisir la Cour de justice lorsqu'il estime que les intérêts de certains groupes ont été négligés. Certains auteurs du *Rapport Gouvernance*, ainsi que l'ensemble du *Livre Blanc*, accordent ainsi une place importante au Parlement européen, mais davantage pour son rôle récemment acquis de contrôle que pour sa fonction législative.<sup>45</sup> L'acquisition d'un rôle de contrôle par le Parlement européen est concomitante à son accession à la « *co-décision* » législative (partagée avec le Conseil de l'Union européenne) en 1993, à l'occasion de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht.<sup>46</sup> Il s'agit ici du contrôle, par le Parlement, de la Commission européenne et du système désigné, dans le jargon européen, sous le nom de « *comitologie* », et qui consiste en une myriade de comités organisés par la Commission et regroupant des fonctionnaires nationaux désignés par les États membres de l'UE. Pour les auteurs considérés ici, la comitologie est composée en grande partie d'instances manquant de transparence. Il est par exemple, selon plusieurs auteurs du *Rapport Gouvernance*, quasiment impossible pour des citoyens ordinaires de savoir combien de comités composent la comitologie, et qui fait quoi, et comment, dans ces comités. Selon ces auteurs, ces comités constituent une nébuleuse bureaucratique particulièrement opaque. Une remarque s'impose ici. L'idée de ces auteurs n'est absolument pas de critiquer la place prépondérante de la bureaucratie dans le fonctionnement de l'UE, mais au contraire, de partir du double constat de l'importance nécessaire de cette bureaucratie et de son opacité manifeste, pour proposer des solutions permettant d'en améliorer la transparence et la légitimité. Il en va donc de même pour la comitologie : aucun des auteurs étudiés ici ne souhaite faire disparaître ce système, mais tous veulent le rendre plus transparent. Dehousse affirme d'ailleurs que l'UE a fait de grands progrès en ce domaine, notamment grâce au traité d'Amsterdam (1997), puis à la décision du Conseil du 17 juillet 1999 sur la comitologie, qui ont rendu public l'accès aux documents de la Commission, et enfin grâce à une décision de la Cour de justice, intervenue deux jours plus tard, et ayant placé les comités de la comitologie sous l'autorité de la Commission.<sup>47</sup> Néanmoins, pour cet auteur, beaucoup reste à faire en matière de transparence de la Commission et d'ouverture aux populations des institutions de l'UE. Ainsi, le public devrait avoir accès à tous les documents de la Commission, ainsi qu'aux agendas, aux propositions et

---

<sup>45</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 196.

<sup>46</sup> Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne* (Montchrestien, Paris, 8<sup>e</sup> édition, 2010).

<sup>47</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 202, note 44.

aux comptes-rendus de tous les comités de la comitologie.

Institutionnellement, le monde de la gouvernance participative repose donc sur un appareil bureaucratique de très grande extension. Pour les auteurs du *Rapport Gouvernance* - et nous verrons dans la quatrième partie que c'est là un point important qui les distingue de la plupart des penseurs et acteurs qui se définissent comme « *néolibéraux* » - le concept de bureaucratie ne revêt pas de connotation négative et n'est pas critiqué dans son fondement. C'est en fait l'opacité d'une certaine forme de bureaucratie, appartenant au monde archaïque de la démocratie représentative et de l'État social, qui est critiquée. Il ne s'agit donc pour eux en aucun cas de limiter, ni l'étendue ni les prérogatives, de l'appareil bureaucratique, mais de transformer ses modes de fonctionnement. Cette valorisation et cette importance accordées à la bureaucratie s'appuient essentiellement sur deux critiques de la trop grande place, déjà évoquée dans la partie précédente, du pouvoir législatif dans le monde dévalorisé de la démocratie représentative. La première critique, de fond, est que la phase législative est incapable d'anticiper tous les problèmes de la phase de mise en application des décisions. La seconde, plus conjoncturelle, est que, selon Dehousse, le cadre législatif nécessaire au fonctionnement du marché interne est quasiment complet, ce qui provoque *de facto* un ralentissement de l'activité législative de l'UE.<sup>48</sup> Dans le monde de la gouvernance participative, les normes (contraignantes ou pas), et non les lois, occupent donc la place centrale. Ce sont les directives et les réglementations administratives qui sont au centre du système de politique publique.

En outre, dans le monde de la gouvernance, la distinction entre les phases législative et administrative n'est pas toujours pertinente, notamment pour les décisions de nature scientifique ou technique. Dehousse écrit ainsi : « *la frontière entre des choix strictement politiques et les "détails" de leur mise en œuvre, entre législation et administration, est souvent imprécise lorsqu'il s'agit d'opérer des choix scientifiques ou techniques.* »<sup>49</sup> Le monde de la gouvernance participative possède ainsi une autre caractéristique non encore abordée. La place des « *experts* » scientifiques et techniques y est fondamentale, bien plus que celle des personnels politiques. En effet, selon les auteurs considérés ici, 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. Seuls les experts sont

---

<sup>48</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, pp. 190-192.

<sup>49</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 197.

capables de juger les mérites respectifs d'options concurrentes, et l'influence d'un expert est directement liée à son degré d'expertise. Même s'il est vrai qu'un expert n'est pas nécessairement neutre, et peut être influencé par l'industrie qui le finance ou par son origine nationale, de nombreuses questions et décisions revêtent un caractère technique, et une expertise scientifique est donc indispensable. Il faut donc tout faire pour que cette expertise soit « *indépendante* », « *responsable* », « *pluraliste* » et « *intègre* ». <sup>50</sup> En parallèle, dans ce monde valorisé, il est important de limiter le rôle des politiciens à un nombre restreint de choix politiques de base. Il s'agit en fait d'exclure les politiciens d'un certain nombre de décisions, en particulier lorsqu'elles sont considérées comme techniques. Le politique voit donc sa place amenuisée dans ce monde de la gouvernance participative. Par ailleurs, le fonctionnement de ce monde repose sur une mise en « *réseaux* » des instances de réglementation. Une partie de la législation y est donc confiée à des réseaux d'experts nationaux, notamment à travers le système de la comitologie déjà évoqué.

Pour résumer ce discours, le monde de la gouvernance participative est un monde harmonieux où chaque individu « *participe* » à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique publique par le biais des « *organisations de la société civile* ». Il s'agit d'un monde « *ouvert* » où chaque acteur, institutionnel ou pas, se sent « *responsable* » de l'« *efficacité* » et de la « *cohérence* » des décisions, qui sont prises à la suite de « *consultations* ». Les dirigeants politiques agissent en « *partenariat* » avec la société civile et jouent le rôle d'« *arbitres* » des intérêts divergents. Parallèlement, le Parlement et ses élus contrôlent l'« *équité des procédures* » de prise de décision. Les « *représentants* » de la société civile organisée ont accès à toute l'« *information* » pertinente pour éclairer leurs choix, et ils occupent, dans les procédures de décision, une place au moins aussi importante que les représentants démocratiquement élus. Le « *dialogue* » permanent entre l'administration et la société civile est « *visible* » et « *compréhensible* » par tous, et permet d'éviter les conflits sociaux. Les « *changements* » et les « *réformes* » sont valorisés et vont systématiquement dans le sens d'une « *amélioration* » de la vie en société. La régulation de la société s'effectue très majoritairement par des « *réglementations* », et beaucoup plus exceptionnellement par des lois. La « *bureaucratie* » est « *transparente* » et « *ouverte* », et son périmètre est très étendu. Pour assurer la cohérence des politiques, les différentes administrations fonctionnent en « *réseau*. » Enfin, les acteurs, issus de la sphère politique ou des organisations de la société

---

<sup>50</sup> Livre Blanc, pp. 22-23.

civile, et qui participent à l'élaboration des politiques, se mettent d'accord sur les meilleurs choix possibles grâce à l'aide d'une multitude d'« *experts* » scientifiques et techniques, dont l'intégrité est garantie par la « *pluralité* » de leurs domaines de compétences d'origine.

### **3. Le discours de la gouvernance participative et le problème de la légitimité démocratique.**

Comme nous l'avons évoqué dès l'introduction, le discours de la Commission européenne sur la gouvernance est avant tout porté par un impératif absolu : la recherche de « *légitimité démocratique*. » Il s'agit à la fois d'un besoin général de légitimité démocratique pour l'ensemble des institutions de l'UE, et d'une recherche spécifique de légitimité de la part de la Commission elle-même, par comparaison avec les autres institutions de l'UE. À propos de l'UE, le *Livre Blanc* est catégorique : « *sa légitimité est aujourd'hui une question de participation et d'engagement.* »<sup>51</sup> Le chapitre introductif au *Rapport Gouvernance* affirme d'ailleurs que « *ce qui est sans légitimité ne peut être efficace.* »<sup>52</sup> Une autre contribution du rapport pose ouvertement la question de la « *façon dont il conviendrait de modifier la structure institutionnelle actuelle de manière à renforcer la légitimité des décisions européennes aux yeux de l'opinion publique.* »<sup>53</sup> De façon quantitative, les termes « *légitimité* », « *légitimation* » ou « *légitime* » sont employés 165 fois dans l'ensemble du *Rapport Gouvernance*, soit encore plus que les 141 utilisations des termes « *efficacité* », « *efficience* » ou « *efficace* », qui, nous le verrons, sont des mots clés du régime discursif de la gouvernance participative. L'insistance quasiment obsessionnelle de ce rapport de la Commission sur la « *légitimité* » réside aussi dans le statut particulier des membres de la Commission, qui ne disposent d'aucun mandat électoral pour asseoir leur légitimité démocratique. Ce statut distingue les commissaires européens aussi bien des gouvernants élus des États-membres, et donc des membres du Conseil européen, que des députés élus du Parlement européen.

Cette spécificité de la Commission est sans doute également à l'origine du fait que de nombreuses contributions du *Rapport Gouvernance* s'évertuent à délégitimer la démocratie

---

<sup>51</sup> *Livre Blanc*, p. 13.

<sup>52</sup> Olivier de Schutter, Notis Lebessis et John Paterson, « La gouvernance dans l'Union européenne: présentation » in *Rapport Gouvernance*, p.21.

<sup>53</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 185.

représentative, ou, comme le disent Everson et Majone, « *le strict modèle majoritaire ou modèle "Westminster" — qui considère le Parlement comme l'unique ou, en tout cas, la principale source de légitimation pour l'élaboration des politiques.* »<sup>54</sup> En plus de ce dénigrement implicite du Parlement européen, et, nous l'avons vu, de l'aspiration fédéraliste de certains acteurs de l'UE, certaines contributions du *Rapport Gouvernance* s'attachent à délégitimer le principe de décisions prises à l'unanimité des chefs de gouvernement des États-membres, au sein du Conseil européen, arguant qu'il est « *impossible de ramener toutes les décisions de l'UE à la seule volonté souveraine de ses États membres.* »<sup>55</sup> Dehousse ajoute que « *prôner le retour au bon vieux temps où la souveraineté nationale, incarnée dans les parlements nationaux, constituait la réponse à toutes les préoccupations de légitimité n'est d'aucun secours, dans la mesure où de très nombreuses questions exigent une coopération transnationale.* »<sup>56</sup> Ainsi, la plupart des auteurs de ce rapport se situent donc à égale distance de la stratégie d'« *intégration supranationale* », qui prône un recours fréquent à la majorité qualifiée - les « *fédéralistes* » visant un système purement majoritaire - et de la stratégie de « *coopération intergouvernementale* », qui repose sur un recours fréquent à la prise de décision à l'unanimité des États membres - les « *souverainistes* » visant le recours systématique à cette unanimité. Plus généralement, il s'agit, dans le discours de la Commission, de décrédibiliser le personnel politique élu, dont la légitimité démocratique repose précisément sur l'élection au suffrage universel.

De même, ce besoin de légitimité de la Commission constitue assurément l'explication de la défense farouche de la création d'« *agences indépendantes de réglementation* » par de nombreux auteurs du *Rapport Gouvernance*. C'est en effet exactement à ce type de légitimation par l'indépendance qu'aspire la Commission européenne, c'est-à-dire à la légitimité « *des comités, des commissions et des agences fonctionnant en toute indépendance des structures gouvernementales traditionnelles [qui] existent depuis longtemps et ont toujours possédé une forme de légitimation fonctionnelle qui leur est propre.* »<sup>57</sup>

Cette recherche de légitimité démocratique exerce des contraintes fortes et nécessite une adaptation du discours de la Commission au contexte des institutions et du fonctionnement de l'UE. C'est pourquoi on peut caractériser un discours spécifique de la

---

<sup>54</sup> Michelle Everson et Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 141.

<sup>55</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 185.

<sup>56</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 190.

<sup>57</sup> Michelle Everson et Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 153.

Commission européenne, que j'ai choisi d'appeler « *discours de la gouvernance participative européenne*. » En m'appuyant sur les textes étudiés ici, je propose de retenir les huit caractéristiques suivantes pour ce discours :

- 1) Le collectif n'existe pas : la société est une distribution quasi-infinie d'intérêts organisés.
- 2) La légitimité des politiques publiques passe impérativement par une participation de « *toutes* » les organisations de la société civile, à « *tous* » les stades de la décision publique.
- 3) La « *rationalité procédurale* » est au centre des politiques publiques. Les procédures (participatives) de décision publique doivent être équitables, et cette équité doit être visible par tous les citoyens.
- 4) La principale mesure objective de la qualité d'une politique publique est son efficacité, notion principalement appréhendée sur un mode économique.
- 5) Tous les changements et toutes les réformes sont valorisés car ils engendrent nécessairement une amélioration de la vie en société.
- 6) L'État social (ou État providence) est intrinsèquement déficient, et la gestion privée est plus efficace que la gestion publique.
- 7) L'administration occupe une place centrale dans les politiques publiques. La bureaucratie, au périmètre nécessairement très étendu, doit donc être absolument transparente.
- 8) Les experts scientifiques et techniques jouent un rôle fondamental dans la prise de décision publique. Les qualités indispensables de l'expertise sont l'indépendance et le pluralisme.

En ce qui concerne la première caractéristique, c'est-à-dire l'inexistence du collectif et la primauté des intérêts individuels, on a vu, dans la deuxième partie de ce travail, que le monde de la gouvernance participative était précisément fondé sur le remplacement du collectif par l'individu, l'importance accordée au collectif étant une caractéristique essentielle du monde archaïque du gouvernement représentatif. Ainsi, la participation de la « *société civile organisée* » établit un lien direct entre les pouvoirs publics et l'individu, qui est à même de négocier afin de faire valoir ses intérêts. Les individus considérés par le discours de la gouvernance participative sont des « *acteurs rationnels* », et l'espace de participation est l'analogue d'un grand marché des intérêts. Ce discours ne considère que la société civile



« *organisée* », car il n’appréhende les individus qu’au sein de groupes de citoyens rationnels contractant librement, et pas comme des personnes intimes, qui, elles, ne sont pas *a priori* rationnelles.

Pour la deuxième caractéristique, il est essentiel de préciser que, pour les auteurs considérés ici, la construction du marché intérieur a constitué la source originelle de légitimité pour l’UE. La plupart des contributions du *Rapport Gouvernance* accordent effectivement au marché intérieur de l’UE (ou « *marché commun* ») une importance prépondérante. Ainsi, dans leur chapitre de conclusion de ce rapport, Lebessis et Paterson admettent que le projet initial de l’UE consistait « *à supprimer les entraves à l’établissement d’un marché commun (telles les barrières douanières) et à garantir les quatre libertés.* »<sup>58</sup> De même, le *Livre Blanc* est très clair à propos de l’importance du marché. Il y est ainsi mentionné que l’UE est notamment jugée sur sa capacité à maintenir « *l’égalité des conditions de concurrence au sein du marché intérieur.* »<sup>59</sup> Enfin, le *Livre Blanc* affirme que « *l’Union doit être en mesure de réagir plus rapidement aux conditions du marché.* »<sup>60</sup> L’idée-force du discours de la gouvernance participative est que, maintenant que ce marché est achevé, sa construction ne peut plus constituer une source de légitimité pour les politiques publiques européennes. Les pouvoirs publics de l’UE doivent donc disposer d’un autre type de légitimité, fondé sur la notion de participation. On peut ainsi lire dans le *Livre Blanc* 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.* »<sup>61</sup>

Nous avons vu, au cours de la deuxième partie, la place centrale de la « *rationalité procédurale* » et l’importance de l’équité des procédures participatives de prise de décision dans le monde de la gouvernance participative (caractéristique 3). Il est important d’ajouter que, plus encore que l’équité ou la justice des procédures, il semble que ce soit l’apparence et la visibilité de cette équité (ou de cette justice) qui comptent vraiment dans le discours considéré. Ainsi, Dehousse écrit : « *empiriquement, divers éléments tendent à montrer que des décisions émanant d’organes publics (même lorsqu’il ne s’agit pas d’organes représentatifs, comme des tribunaux) sont plus facilement acceptées lorsqu’elles semblent*

---

<sup>58</sup> Notis Lebessis et John Paterson, *op. cit.*, p. 290.

<sup>59</sup> *Livre Blanc*, p. 16.

<sup>60</sup> *Livre Blanc*, p. 24.

<sup>61</sup> *Livre Blanc*, p. 13.

avoir été prises selon des procédures régulières. »<sup>62</sup> Il insiste encore : « ce qui importe du point de vue de la légitimité n'est pas seulement que justice soit rendue, mais aussi qu'on la voie être rendue. »<sup>63</sup> De façon tout à fait remarquable, cette focalisation sur l'équité des procédures participatives occupe aussi une place prépondérante dans certains travaux du domaine académique dénommé « STS » (pour « *Sciences et technologies en société* », champ interdisciplinaire se voulant au croisement de l'histoire, de la sociologie et de l'anthropologie des sciences). Ainsi, l'équité est une notion centrale d'un célèbre livre français du champ des STS, publié la même année (2001) que le *Livre Blanc : Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*.<sup>64</sup> Michel Callon et ses co-auteurs y défendent la nécessité de construire une « *démocratie dialogique* » afin d'enrichir la capacité de la démocratie représentative d'élaborer des politiques publiques pertinentes dans les domaines à forte composante techno-scientifique. Ces auteurs mettent en œuvre des concepts extrêmement proches de ceux promus par le discours de la gouvernance participative européenne. Ainsi, l'« *innovation procédurale* », qui, selon eux, serait à l'œuvre dans ces lieux de débat public qu'ils nomment « *forums hybrides* », est un aspect essentiel de leur vision d'une démocratie dialogique. De la même façon que les auteurs du *Rapport Gouvernance*, ils privilégient les « *procédures* » de consultation et de décision, aux dépens des « *principes* » politiques généraux. En outre, toujours comme les auteurs considérés, ils insistent sur le « *fair effect process* » (en anglais dans le texte) : une procédure de prise de décision est définie comme « *équitable* » (« *fair* ») si, à son issue, les acteurs concernés sont intimement convaincus que la décision prise est équitable ; le « *fair effect process* » est précisément le processus psychologique par l'intermédiaire duquel les acteurs acquièrent une telle conviction.<sup>65</sup> Callon *et al.* ajoutent qu'une telle conviction intime se forme lorsque les intérêts de tous les groupes concernés ont été « *pris en considération* » - même formule que dans le discours de la gouvernance participative européenne. Mais Callon *et al.* font même un pas de plus en prétendant démontrer que toute procédure équitable débouche sur des décisions intrinsèquement équitables et efficaces.<sup>66</sup> Selon eux, la « *justice substantielle* » peut ainsi être

---

<sup>62</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 200.

<sup>63</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 202.

<sup>64</sup> Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique* (Paris : Seuil, 2001).

<sup>65</sup> Simon Joss and Arthur Brownlea, 'Considering the concept of procedural justice for public policy – and decision-making in science and technology', *Science and Public Policy* 26, 1999, 321-330, cité dans Michel Callon *et al.*, *op. cit.*, p. 331.

<sup>66</sup> Michel Callon *et al.*, *op. cit.*, 333-340.

réduite à une « *justice procédurale*. »<sup>67</sup> Au final, on voit bien les profondes convergences entre ce célèbre ouvrage français de STS sur la « *démocratie technique* » et le discours de la gouvernance participative européenne.

Penchons nous désormais sur la quatrième caractéristique considérée : la centralité de la notion d'efficacité et son appréhension selon des critères économiques. Tout d'abord, on peut constater que les termes « *efficacité* », « *efficace* » ou « *efficacement* » apparaissent 42 fois dans les 40 pages du *Livre Blanc*. Il est à ce propos intéressant de noter que le terme français « *efficacité* » regroupe deux notions différentes de la langue anglaise : l'« *effectiveness* », qui traduit plutôt l'efficacité au sens qualitatif d'obtention des effets et des résultats attendus ; l'« *efficiency* »<sup>68</sup>, qui est l'efficacité au sens quantitatif de rendement, de performance, et qui est parfois traduite par le terme français d'« *efficience* », beaucoup moins usité que son homologue anglais. Le second terme anglais dénote donc assurément un mode de calcul économique de l'efficacité. Ainsi, dans le *Livre Blanc*, on parle d'« *efficiency of the internal market* » pour l'efficacité du marché intérieur. Dans l'ensemble de la version anglaise (324 pages) du *Rapport Gouvernance*, le terme « *effectiveness* » (ou l'adjectif « *effective* ») est employé 99 fois, et le terme « *efficiency* » (ou l'adjectif « *efficient* ») est employé 67 fois. Cela illustre bien le fait que l'appréhension économique de la notion d'efficacité occupe une place importante dans le discours de la gouvernance participative européenne. Rappelons également, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie de ce travail, que l'« *efficacité* » est l'un des cinq principes définis par le *Livre Blanc* de la « *bonne gouvernance* », et en constitue même explicitement l'objectif principal. Dans la même direction, dans leur chapitre de conclusion du *Rapport Gouvernance*, Lebessis et Paterson écrivent que le *Livre Blanc* est un progrès indéniable pour que des « *mesures concrètes soient adoptées en vue de renforcer la légitimité, l'efficacité et l'efficience de la gouvernance européenne*. »<sup>69</sup> Ils expriment aussi, dans un autre passage de leur conclusion, leur crainte que l'agenda européen soit « *plus souvent réactif que proactif, avec ce que cela entraîne sur le plan de l'efficience ou, aussi bien, de tout autre critère utilisé pour mesurer le succès ou l'échec d'une politique*. »<sup>70</sup> Quel meilleur moyen de signifier que l'« *efficience* » est pour eux le premier critère spontané de mesure de la qualité d'une politique publique ?

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, 344.

<sup>68</sup> Anthony P. Cowie (ed.), *Oxford advanced learner's dictionary of current English* (4<sup>th</sup> edition) (Oxford: Oxford University Press, 1989).

<sup>69</sup> Notis Lebessis et John Paterson, *op. cit.*, p. 283.

<sup>70</sup> Notis Lebessis et John Paterson, *op. cit.*, p. 306.

L'intense valorisation de tout changement et de toute réforme (caractéristique 5) a été abondamment commentée au cours de la deuxième partie. De même, en ce qui concerne la sixième caractéristique de ce discours, nous avons déjà vu en détail que la plupart des auteurs étudiés ici opère une attaque en règle contre l'État, qu'il s'agisse de l'État social en général ou d'un hypothétique État fédéral européen. Quant à la conviction que la gestion privée est plus efficace que la gestion publique, elle filtre dans plusieurs contributions du *Rapport Gouvernance*. Ainsi, par exemple, Everson et Majone écrivent : « *La limite temporelle inhérente à l'obligation d'organiser des élections à intervalles réguliers est l'un des principaux arguments en faveur de la démocratie, mais elle suppose également que les politiques de la majorité du moment peuvent être détournées en toute légitimité et sans compensation par une nouvelle majorité ayant des intérêts différents, voire opposés. De ce fait, les responsables politiques ont généralement des horizons temporels plus courts que leurs homologues du secteur privé et ne sont pas en mesure de s'investir de façon crédible dans un programme d'action.* »<sup>71</sup> Ces deux auteurs affirment donc que la gestion privée s'inscrit davantage dans le long terme que la gestion publique.

Parallèlement à la défense de l'importance de la bureaucratie (caractéristique 7), déjà analysée en détail dans la deuxième partie, la majorité des auteurs du *Rapport Gouvernance*, se prononce en faveur du recours généralisé aux spécialistes professionnels et autres experts (caractéristique 8), au détriment du personnel politique. Ainsi, Everson et Majone écrivent que « *les spécialistes sont inspirés par des buts, des règles de conduite, des convictions cognitives et des possibilités de carrière qui découlent de leur communauté professionnelle et leur donnent de bonnes raisons de résister à l'ingérence et aux consignes d'hommes politiques extérieurs.* »<sup>72</sup> Nous avons vu également que les deux principales qualités dont l'expertise doit impérativement faire preuve sont l'indépendance et le pluralisme. Il est important de rappeler ici que l'insistance de la Commission sur l'indépendance de l'expertise scientifique européenne est une conséquence directe de la perte de légitimité provoquée par la crise de la vache folle.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Michelle Everson et Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 143.

<sup>72</sup> Michelle Everson et Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 150.

<sup>73</sup> Décision 97/579 de la Commission européenne, 23 juillet 1997, *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 237, 28 août : 18-23, citée par Les Levidow and Susan Carr, in *GM Food on Trial. Testing European Democracy* (Taylor & Francis, New-York London, 2010).

Pour conclure sur le discours de la gouvernance participative, il est essentiel de rappeler qu'il émane principalement d'une institution, la Commission européenne, dont les membres ne peuvent pas se prévaloir d'une légitimité par le suffrage universel. La principale raison d'être de ce discours est donc d'élaborer un mode de fonctionnement politique où la légitimité démocratique est assurée par l'indépendance (partielle) des bureaucrates, en général, et des commissaires européens, en particulier, à l'égard des personnels politiques élus, et, surtout, par la participation directe des citoyens (par l'intermédiaire des organisations de la société civile). La notion de participation de la société civile organisée tient donc nécessairement une place centrale dans le discours de la gouvernance européenne.

#### **4. Le discours de la gouvernance participative européenne et l'idéologie néolibérale.**

Avant d'examiner les liens étroits, mais également la principale divergence, entre le discours de la gouvernance participative européenne et l'idéologie néolibérale, il est indispensable de définir brièvement, mais le plus précisément possible, cette idéologie. Pour le faire, je m'appuie sur le cadre théorique mis en place par Marcel Gauchet<sup>74</sup> pour déterminer la signification du néolibéralisme en tant qu'idéologie. J'ai choisi de privilégier l'analyse de Gauchet du néolibéralisme car elle s'inscrit dans une approche historique de très longue durée, et s'étend de l'apparition des États, trois millénaires avant notre ère, au triomphe électoral de l'idéologie néolibérale, à la fin des années 1970. Dans ce cadre, Gauchet étudie tout particulièrement le déploiement progressif de la modernité, qui émerge au début du XVI<sup>ème</sup> siècle, et dont le « *fait libéral* » des années 1970 constitue l'apogée. Ainsi, une autre force de la pensée de Gauchet réside dans le fait qu'elle prend bien soin de distinguer l'« *idéologie néolibérale* » (ou « *néolibéralisme* ») du « *fait libéral* ». <sup>75</sup> Le « *fait libéral* », ou encore « *renversement libéral* », est ce que Gauchet appelle aussi « *la radicalisation de la modernité* », c'est-à-dire l'approfondissement, au cours des années 1970, de la structuration autonome de l'établissement humain social, résultant de l'effacement des dernières empreintes de la structuration religieuse. <sup>76</sup> Ce fait libéral se manifeste notamment par l'aboutissement de la séparation entre le pouvoir (l'État et le gouvernement) et la société civile. En ce qui concerne la notion d'« *idéologie* », il s'agit, pour Gauchet, d'une

---

<sup>74</sup> Voir note 6.

<sup>75</sup> Marcel Gauchet, *La démocratie d'une crise à l'autre* (éditions Cécile Defaut, Nantes, 2007), pp. 22-23.

<sup>76</sup> Ce cadrage théorique est explicité et pleinement développé dans l'ouvrage de Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion* (Gallimard, Paris, 1985).

construction intellectuelle destinée à justifier une politique mise en œuvre et à orienter le devenir, à partir d'une analyse du passé et du présent. Une idéologie est donc tout autant une interprétation du passé qu'un programme d'action pour le présent et une vision de l'avenir.<sup>77</sup>

Pour Gauchet, le néolibéralisme est à distinguer du libéralisme antérieur, dont il se différencie tout en en revendiquant explicitement l'héritage. Le néolibéralisme est l'idéologie actuellement dominante du fonctionnement social, économique et politique des sociétés. Il s'agit de l'idéologie « *dominante* », car elle est, depuis le milieu des années 1970, la plus spontanément « *plausible*. » Elle est plausible car elle semble cohérente avec de nombreux aspects directement appréhendables du fonctionnement contemporain des sociétés occidentales, ce qui revient à dire qu'elle est hautement compatible avec le « *fait libéral* », bien qu'elle n'en soit qu'une lecture possible. Si les penseurs néolibéraux ont commencé à échafauder leur construction dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, la plausibilité générale de cette idéologie ne se met en place que sous l'impulsion du choc pétrolier de l'automne 1973, et sa première mise en œuvre concrète s'effectue au Chili, à la suite du coup d'État du 11 septembre 1973 par le général Pinochet.<sup>78</sup> Les politiques d'inspiration idéologique néolibérale se répandent ensuite dans tout le monde occidental, dans le sillage des élections de Margaret Thatcher en 1979, en Grande-Bretagne, et de Ronald Reagan en 1980, aux États-Unis. Pour le réduire à son expression la plus épurée, en s'efforçant de ne pas le dénaturer, on peut dire que le néolibéralisme est une idéologie qui prône la réduction du périmètre de l'État et le remplacement du collectif par l'individu.<sup>79</sup> Cette idéologie nie en quelque sorte l'existence du collectif et voit la société comme une somme d'individus en interaction. Le néolibéralisme est, à l'origine, une réponse critique systématique au socialisme<sup>80</sup>, qui se déploie sur trois fronts : une critique de la planification, une critique de la régulation keynésienne budgétaire et fiscale, et une critique de la bureaucratie et de la réglementation<sup>81</sup> (et du risque de capture de

---

<sup>77</sup> Marcel Gauchet, « Croyances religieuses, croyances politique », *Le Débat* 115, 2001, 3-12.

<sup>78</sup> Manuel Gárate, *La « Révolution économique » au Chili. À la recherche de l'utopie néoconservatrice 1973-2003*, thèse de doctorat en histoire et civilisations, EHESS, Paris, 2010 (en ligne sur <http://tel.archives-ouvertes.fr>).

<sup>79</sup> Des divergences d'interprétation existent, entre Gauchet et d'autres auteurs, à propos de la nature et de la place de l'État dans l'idéologie néolibérale. Ainsi, Michel Foucault, dans *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979* (Seuil/Gallimard, Paris, 2004), ainsi que Dardot et Laval (*op. cit.*, chapitre 7) et Audier (*op. cit.*, chapitre 3) accordent une grande importance à l'influence de l'ordo-libéralisme allemand, et de sa défense d'un État fort, sur la version européenne de l'idéologie néolibérale. Pour sa part, Gauchet considère que l'ordo-libéralisme est plutôt un conservatisme libéral, et que l'expérience allemande n'a pas été une source d'inspiration majeure pour les politiques européennes néolibérales mises en place à la fin des années 1970 (*Cours Gauchet*, 27 avril 2011).

<sup>80</sup> *Cours Gauchet*, 4 mai 2011.

<sup>81</sup> *Cours Gauchet*, 27 avril 2011 : cette critique est menée par l'école du « choix public », autour de James M.

la bureaucratie par les intérêts particuliers de certains de ses agents<sup>82</sup>). Pour l'idéologie néolibérale, il n'existe comme liens entre les êtres que des contrats à avantages mutuels, et le marché est la seule bonne manière de réguler les relations entre les individus. Pour autant, un individu n'ayant pas que des intérêts au sens économique du terme, l'idéologie néolibérale n'est pas qu'un discours économique : le monde néolibéral est un monde de rivaux anthropologiques et pas seulement de concurrents économiques.<sup>83</sup> Il s'agit néanmoins d'un monde dans lequel l'économie est au premier plan, ce en quoi le néolibéralisme se distingue du libéralisme classique. Dans le monde néolibéral, la croissance économique est la fin qui justifie tous les moyens.<sup>84</sup>

À propos de l'État, il est important de remarquer que ni la mise en pratique de l'idéologie néolibérale ni le « *fait libéral* » n'ont engendré sa disparition, contrairement à ce qu'ont pu souhaiter les défenseurs les plus radicaux de cette idéologie. La formule de l'État est devenue celle de l'« *État de droit* », qui intervient dans la hiérarchie des normes, et consiste fondamentalement en l'organisation publique destinée à garantir la coexistence sans interférence des individus de droit. Ainsi, selon Gauchet, l'État de droit définit le cadre, et le marché définit le contenu. Le marché est donc la seule forme collective légitime d'optimisation des intérêts individuels. Il n'y a en effet plus de finalités collectives, mais uniquement des finalités individuelles.<sup>85</sup> Ainsi, avec le néolibéralisme, on n'est plus dans l'« *histoire* » au sens d'un processus collectif orienté vers un but. Cet arrachement à l'histoire comme devenir collectif constitue une autre originalité du « *néolibéralisme* » vis-à-vis du libéralisme classique. L'idéologie néolibérale se pense « *hors histoire* », dans une perpétuité post-historique où le présent se suffit à lui-même, en vertu de l'« *efficacité* » supposée de ses règles.<sup>86</sup> Néanmoins, bien que l'idéologie néolibérale ne s'inscrive pas dans une histoire comme devenir collectif, l'orientation pratique vers l'avenir n'y est pas moins profonde. Cette orientation valorise tout changement possible de l'existant en vue de l'amélioration de ses performances et de son « *efficacité* ». <sup>87</sup> C'est pourquoi la notion de « *réforme* » politique est tant valorisée aujourd'hui, tout comme, dans le cas qui nous concerne plus particulièrement ici, la « *réforme de la gouvernance européenne*. »

---

Buchanan, aux États-Unis. Pour Buchanan, l'individu est un *homo aeconomicus*, c'est-à-dire un calculateur rationnel, qui agit selon son intérêt individuel dans tous les domaines, et cherche à optimiser ses gains.

<sup>82</sup> Cours Gauchet, 4 mai 2011.

<sup>83</sup> Cours Gauchet, 12 janvier 2011.

<sup>84</sup> Cours Gauchet, 4 mai 2011.

<sup>85</sup> Cours Gauchet, 18 mai 2011.

<sup>86</sup> Cours Gauchet, 1<sup>er</sup> février 2012.

<sup>87</sup> Cours Gauchet, 8 février 2012.

À la double lecture de cette rapide caractérisation de l'idéologie néolibérale et de la partie précédente, on peut d'emblée affirmer que le discours de la gouvernance participative européenne s'inscrit pleinement dans le sillage du néolibéralisme. Les convergences entre ces deux régimes discursifs sont en effet nombreuses : la centralité de l'individu et la négation du collectif, l'importance du marché, la place essentielle de la notion d'efficacité et de son mode de calcul économique<sup>88</sup>, la conviction que la gestion privée est plus efficace que la gestion publique<sup>89</sup>, ou encore la critique de l'État et de son mode de fonctionnement, et plus particulièrement de l'État social.

De ce point de vue, la contribution au *Rapport Gouvernance* de Karl-Heinz Ladeur, professeur de droit public à l'Université de Hambourg, est assurément la plus explicitement néolibérale. Cet auteur prône en effet le retour aux fondamentaux du libéralisme d'avant l'État social, et cite de nombreux auteurs néolibéraux, en particulier Friedrich August von Hayek, l'un des plus importants penseurs du néolibéralisme. Parmi ses charges les plus virulentes contre l'État social, on peut citer : « *contrairement à des hypothèses largement répandues, dans une société complexe, la solidarité n'est pas une solution, mais un problème* » ;<sup>90</sup> « *le problème de l'équité... n'est pas le plus urgent, tant s'en faut* » ; « *les traditions libérales excluent également la solution de rechange d'un État remplaçant les potentiels d'autoréglementation du marché par des réglementations organiques axées sur des objectifs.* »<sup>91</sup> Enfin, il revendique même explicitement une filiation entre la rationalité procédurale, chère au discours de la gouvernance participative, et le libéralisme, refusant ainsi de relier la notion de procédure à la logique de l'État providence : « *les devoirs de l'État en matière d'objectifs de procédure pourraient être reliés à la rationalité des droits libéraux traditionnels au lieu d'être intégrés à la continuité d'une logique organique ciblée de l'État-providence.* »<sup>92</sup>

Néanmoins, il existe un point de profonde divergence entre le discours de la gouvernance participative et l'idéologie néolibérale. En effet, la critique viscérale de la bureaucratie et de la réglementation - caractéristique essentielle du néolibéralisme - ne

---

<sup>88</sup> *Cours Gauchet*, 27 avril 2011.

<sup>89</sup> *Cours Gauchet*, 27 avril 2011.

<sup>90</sup> Karl-Heinz Ladeur, *op. cit.*, p. 69.

<sup>91</sup> Karl-Heinz Ladeur, *op. cit.*, p. 72.

<sup>92</sup> Karl-Heinz Ladeur, *op. cit.*, p. 71.



correspond que très partiellement au contenu du discours de la gouvernance participative européenne. Certes, une critique de la bureaucratie est formulée par certaines contributions du *Rapport Gouvernance*, comme lorsque Lebessis et Paterson affirment que « *les citoyens ont constamment le sentiment que la définition experte, bureaucratique, des problèmes, de même que les objectifs fixés et les moyens retenus, n'a guère de rapport avec leurs préoccupations.* »<sup>93</sup> De même, Ladeur s'en prend aux « *énormes administrations publiques qui sont nécessaires pour gérer les systèmes de responsabilité collective (cela vaut également pour l'aide sociale) et qui n'ont généralement aucune motivation pour avoir un certain rendement, car l'absence de programmes ou la baisse d'intérêt du public pour la politique sociale peuvent très vite affaiblir leur position.* »<sup>94</sup> Dans la même orientation, Dehousse reprend la critique néolibérale selon laquelle la machine bureaucratique « *peut facilement devenir l'otage d'intérêts particuliers.* »<sup>95</sup> Même dans le *Livre Blanc*, on peut lire : « *ce que les gens veulent avant tout, c'est moins de bureaucratie au niveau national – peu leur importe qu'elle trouve son origine dans des décisions européennes ou nationales.* »<sup>96</sup> En revanche, et c'est là une grande différence avec l'idéologie néolibérale, les autres auteurs du *Rapport Gouvernance* ne formulent pas de véritable critique de fond à propos de la bureaucratie. Ils en critiquent parfois le fonctionnement opaque, mais n'entendent en rien limiter sa place. Au contraire, et c'est précisément le septième point que j'ai choisi pour caractériser le discours de la gouvernance participative, l'un de leurs objectifs est de proposer des solutions pour assurer la légitimité démocratique de la bureaucratie européenne. Concrètement, l'élaboration et la mise en place des politiques publiques européennes requiert nécessairement une bureaucratie étendue, ce qui exerce une puissante contrainte sur le discours de la gouvernance européenne, qui n'a d'autre alternative que de chercher à renforcer la légitimité de cette bureaucratie. Autrement dit, le « *principe de réalité* » contraint ce discours à s'écarter de l'orthodoxie néolibérale en ce qui concerne la place de la bureaucratie.

Dans le même ordre d'idées, la thématique de la préférence pour les experts scientifiques et techniques au détriment du personnel politique – huitième caractéristique du discours de la gouvernance participative – relève *a priori* davantage de l'idéologie socialiste que de l'idéologie néolibérale. En effet, ce thème n'est pas nouveau. Comme l'explique Gauchet, il apparaît dans les démocraties européennes dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. La question

---

<sup>93</sup> Notis Lebessis et John Paterson, *op. cit.*, p. 296.

<sup>94</sup> Karl-Heinz Ladeur, *op. cit.*, pp. 69-70.

<sup>95</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 189.

<sup>96</sup> *Livre Blanc*, p. 27.

se pose en effet lorsque les tenants de la doctrine libérale, triomphante en 1880, s'aperçoivent que, contrairement à leurs prévisions, l'émancipation progressive de la société civile a provoqué une augmentation sans précédent des fonctions de l'État et de l'administration. Constatant cette présence nécessaire de l'administration, il faut alors « *la mettre à l'abri des interventions arbitraires des politiciens, sans la soustraire à tout contrôle.* » Sous l'impulsion de théoriciens socialistes, dans les années 1880, puis du juriste Léon Duguit, dans les années 1900, cristallise alors la notion de service public. Gauchet écrit à ce propos : « *c'est un nouvel instrument de la collectivité qui se découpe dans le paysage sous les traits de cet appareil d'exécution... d'autant plus fascinant qu'il constitue à nombre d'égards l'antitype du gouvernement parlementaire. Sa neutralité et son impartialité s'opposent à l'esprit partisan des élus ; il incarne la continuité et la permanence de l'action publique en face de la rotation du personnel gouvernant et de la fluctuation des orientations ministérielles ; il repose sur la compétence technique au lieu d'être abandonné à l'amateurisme des politiciens.* »<sup>97</sup>

Dans les années 1970, avec le déploiement du « *fait libéral* » et la disparition correspondante de la prééminence du pouvoir sur la société civile, le personnel politique subit une nouvelle perte de prestige spectaculaire.<sup>98</sup> Rien d'étonnant, donc, à ce que les auteurs étudiés ici accordent beaucoup plus de crédit aux experts qu'aux politiciens. Dans ce cadre, le *Livre Blanc* insiste fortement sur la nécessaire amélioration de la « *confiance dans l'opinion des experts* » et y consacre une page entière, dans laquelle on peut lire : « *les experts scientifiques et autres jouent un rôle de plus en plus important dans la préparation et le suivi des décisions... les institutions s'en remettent au savoir des spécialistes pour anticiper et cerner la nature des difficultés et des incertitudes auxquelles l'Union est confrontée.* »<sup>99</sup> En outre, dans le discours de la gouvernance participative, les citoyens « *ordinaires* » sont décrits comme appréhendant leur environnement politique essentiellement à travers le filtre de leurs sensations et sentiments. Ainsi, pour quasiment tous les auteurs étudiés ici, la plupart des insatisfactions des citoyens vis-à-vis de l'Union européenne n'est pas objectivement fondée, mais repose sur une « *perception* » imparfaite, voire erronée. Quelques passages du *Livre Blanc* sont particulièrement éloquents à ce sujet : « *Les citoyens ne voient pas que les améliorations de leurs droits et de leur qualité de vie découlent en fait de décisions*

---

<sup>97</sup> Marcel Gauchet, *L'avènement de la démocratie II. La crise du libéralisme* (Editions Gallimard, Paris, 2007), pp. 182-183.

<sup>98</sup> *Cours Gauchet*, 2 février 2011.

<sup>99</sup> *Livre Blanc*, p. 22.

européennes... » ; « ils ne comprennent pas qui prend les décisions qui les touchent... »<sup>100</sup> Dans le même sens, le texte de conclusion du *Rapport Gouvernance* précise que « les avis profanes qui alimentent le processus politique sans être étayés par des connaissances scientifiques doivent être considérés avec prudence. » En fait, la confrontation des avis experts et « profanes » (i.e. non-experts) a pour véritable objectif de renforcer la légitimité des politiques publiques : « à travers la réintégration de la prise de décision experte et bureaucratique dans le processus politique, selon une approche non obstructive, mais qui au contraire sert l'efficacité, c'est aussi la légitimité qui se trouve renforcée. »<sup>101</sup> Finalement, ces auteurs insistent avant tout sur la « promotion d'une expertise scientifique à caractère pluraliste »<sup>102</sup> : pour eux, l'essentiel est de garantir la pluralité des disciplines scientifiques mobilisées par les différents experts participants aux procédures de décision, bien plus que de réellement impliquer les non-experts dans ces procédures. Ainsi, malgré son origine historique socialiste, la promotion des experts scientifiques et techniques au détriment des personnels politiques est en parfaite cohérence avec l'idéologie néolibérale : dans la mesure où les « individus » considérés par le discours de la gouvernance participative, comme par le discours néolibéral, sont des « acteurs rationnels », il est logique que soient appelés à « participer » les membres de la société civile organisée supposés être les plus rationnels, c'est-à-dire les experts scientifiques et techniques.

En somme, il est incontestable que le discours de la gouvernance participative présente des liens très étroits avec l'idéologie néolibérale. La principale divergence entre les deux, qui se situe sur le plan du rapport à la bureaucratie, est due aux contraintes exercées par la recherche de légitimité de la part de la Commission européenne.

## Conclusion

Avant de conclure, il importe d'insister ici sur le fait que ce discours européen de la gouvernance participative n'a pas cessé avec la publication du *Livre Blanc*. De façon remarquable, le Traité de Lisbonne de 2007 a continué à développer ce discours de la gouvernance participative, comme l'attestent les extraits suivants de son article 8B : « Les

---

<sup>100</sup> *Livre Blanc*, p. 8.

<sup>101</sup> Notis Lebessis et John Paterson, *op. cit.*, p. 302.

<sup>102</sup> Notis Lebessis et John Paterson, *op. cit.*, p. 310.

*institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.» ; « En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. »*<sup>103</sup> Encore plus récemment, en 2013, Didier Schmitt, conseiller scientifique et coordonnateur de la prospective au bureau des conseillers de politique européenne du président de la Commission européenne, a écrit, dans le quotidien français *Le Monde*, une tribune intitulée « *Le citoyen comme acteur de la prospective* », dans laquelle il promeut la notion de « *prospective participative* », ou encore de « *vision participative du futur.* » Dans cette tribune, il écrit : « *façonner la société (européenne) de demain doit être fait en concertation avec ses citoyens.* »<sup>104</sup>

Il est également essentiel de préciser que les notions de « *bonne gouvernance* » et de « *participation de la société civile organisée* » sont ici des outils de gouvernement destinés à combler des lacunes dans la conduite des politiques publiques européennes et à pallier le manque de légitimité démocratique de la Commission européenne. Il est important de remarquer parallèlement que la gouvernance participative n'a jamais vocation à se substituer complètement au gouvernement par les institutions, mais est uniquement destinée à en corriger les insuffisances. Le *Livre Blanc* est très clair à ce sujet : « *l'amélioration de la consultation apporte un "plus" à la prise de décision par les institutions, mais ne la remplace pas.* »<sup>105</sup> Par ailleurs, il apparaît à de nombreuses reprises, dans le discours de la Commission sur la gouvernance participative, que la participation n'engage pas nécessairement une implication réelle dans la prise de décision politique, mais qu'elle se limite souvent à la possibilité, pour les organisations de la société civile, de faire entendre leurs opinions. Les acteurs publics demeurent alors les principaux détenteurs du droit de prendre les décisions de politique publique : pour reprendre une expression du *Rapport Gouvernance*, les acteurs publics sont les « *gardiens d'un processus politique renouvelé.* »<sup>106</sup> On est ici en quelque

---

<sup>103</sup> European Union, "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", *Official journal of the European Union* 50, Notice 2007/C 306/01, 17 December 2007, 1-229, p. 15; édition française disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:FR:PDF>, accessed 7 October 2013.

<sup>104</sup> Didier Schmitt, "Le citoyen comme acteur de la prospective", *Le Monde*, 16 juillet 2013, my translation; available at [http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/07/16/le-citoyen-comme-acteur-de-la-prospective\\_3448363\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/07/16/le-citoyen-comme-acteur-de-la-prospective_3448363_3232.html); accessed 16 July 2013.

<sup>105</sup> *Livre Blanc*, p. 20.

<sup>106</sup> Notis Lebessis et John Paterson, *op. cit.*, p. 302.

sorte dans la métaphore du tribunal, où les gouvernants sont les analogues de juges : ils auditionnent toutes les parties prenantes, pratiquent le contradictoire, puis doivent prendre une décision, justifier leurs choix, et répondre à tous les participants. Il s'agit donc, dans le discours de la gouvernance participative, d'une forme bien particulière de participation, que l'on pourrait nommer « *participation procédurale* », par opposition à une éventuelle « *participation substantielle*. »<sup>107</sup> Pour le dire autrement, la participation promue par la Commission est surtout une participation procédurale d'experts scientifiques et techniques, issus de la bureaucratie européenne ou de la société civile organisée, et pas une participation substantielle de citoyens non-experts.

Je souhaiterais enfin mentionner l'hypothèse d'un lien entre l'émergence relativement récente, à l'échelle de l'UE, du discours de la gouvernance participative, et le processus tout aussi récent, et très souvent évoqué, dans l'espace médiatique comme dans les travaux académiques, de « *dépolitisation* » ou de « *neutralisation du politique*. » À l'issue de la présente étude, il apparaît que, quoi que le discours de la gouvernance participative européenne puisse prétendre, la gouvernance en question n'est en rien une délégation de la prise de décision politique à la société civile organisée. La gouvernance participative est plutôt un type d'organisation politique au sein duquel les acteurs publics, et en particulier les bureaucrates et les experts, sont les décideurs quasi-exclusifs. Ainsi, entre les lignes du discours de la gouvernance participative européenne, ce sont toujours les acteurs publics qui gouvernent, exactement comme dans le cadre du gouvernement représentatif – et peut-être même encore plus que dans ce dernier – en dépit de tous les efforts rhétoriques déployés par les auteurs correspondants pour mettre en relief le contraste entre ces deux modalités d'organisation politique. Finalement, si, à l'échelle de l'UE, on peut légitimement dire que le politique est, au moins partiellement, neutralisé, ce n'est certainement pas à cause d'une hypothétique diminution générale des prises de décision de politique publique, mais bien davantage parce que les décisions politiques ne sont plus prises principalement par le personnel politique élu, mais par des bureaucrates et des experts de la Commission européenne. En d'autres termes, la plupart des décisions européennes de politique publique échappe désormais aux impératifs démocratiques de délibération et de responsabilité, ce qui est cohérent avec l'idée de Gauchet d'une transformation contemporaine progressive de la

---

<sup>107</sup> Références à Blondiaux, Sintomer...

démocratie libérale en une « *démocratie minimale.* »<sup>108</sup>

Pour conclure, cette analyse sémantique de textes de la Commission européenne relatifs à la gouvernance de l'UE a permis de montrer que ce discours de la gouvernance participative européenne peut être raisonnablement appréhendé comme la tentative d'élaboration d'une nouvelle forme d'organisation politique destinée à gouverner les populations européennes, dans un contexte historique de domination de l'idéologie néolibérale.

## **Remerciements**

Je souhaite remercier Dominique Pestre pour les discussions fructueuses à l'origine de ce travail, et Natalie Doyle pour sa lecture éclairée de la première version de mon manuscrit. Mes remerciements s'adressent également à Marcel Gauchet pour son éclairage théorique fondamental et pour nos fréquents échanges à propos du néolibéralisme.

---

<sup>108</sup> Marcel Gauchet, *La démocratie d'une crise à l'autre*, op. cit., 43-45.

<b>Monde archaïque du gouvernement représentatif</b>	<b>Monde moderne de la gouvernance participative</b>
abstrait	concret
théorique	pragmatique
classique, traditionnel	moderne, post-moderne
simpliste	complexe
représentation	participation
État (social)	société civile
national	intégration supranationale
uniformité	hétérogénéité
collectif	individuel
pouvoir vertical	partenariat, réseaux
opacité	transparence

**Tableau 1** : principaux champs sémantiques opposés correspondant aux deux mondes construits par le discours de la gouvernance participative européenne.