

**UNIVERSITE DE GALATASARAY
INSTITUT DES SCIENCES SOCIALES
DÉPARTEMENT DE RELATIONS
INTERNATIONALES**

La Gouvernance Dans l'Union européenne

Hande Özbay

**Directeur de recherche: Prof. Dr. Beril Dedeoğlu
(Université de Galatasaray)**

Mémoire pour l'obtention du DEA « Union européenne »

OCTOBRE 2006

TABLES DES MATIERS.....	ii
-------------------------	----

LES ABREVIATIONS.....	iv
------------------------------	-----------

INTRODUCTION	1
---------------------------	----------

<u>PREMIERE PARTIE-</u> L'ÉVOLUTION DU CONCEPT À PLUSIEURS NIVEAUX ET SES ASPECTS.....	3
---	----------

CHAPITRE I - LES ASPECTS AU NIVEAU ÉTATIQUE.....	3
---	----------

i) La représentation	4
ii) La participation	7
iii) La transparence	11
iv) La primauté de droit – La re-articulation de droit.....	14

CHAPITRE II- LES ASPECTS AU NIVEAU INTER ÉTATIQUE.....	21
---	-----------

i) La définition du FMI.....	24
ii) La définition de Banque Mondial	28
iii) La définition de l'OCDE	33
iv) La définition de PNUD	38

<u>DEUXIEME PARTIE-</u> L'ADAPTATION DU CONCEPT DE LA GOUVERNANCE DANS L'UNION EUROPÉENNE ET SES DEFIS.....	47
--	-----------

CHAPITRE I- LES QUESTIONS DU CONCEPT DANS L'UE : AMENAGEMENT DE LIVRE BLANC SUR LA GOUVERNANCE.....	47
--	-----------

i) La question de représentation dans l'UE.....	49
a) Décentralisation par agences.....	49
b) Décentralisation géographique.....	53
d) Gouvernance aux divers niveaux.....	56
ii) La question de la participation dans l'UE.....	59

iii)	La question de la transparence dans l'UE.....	64
	a) Evaluation.....	65
	b)Réseaux transeuropéennes.....	68
iv)	La question de re- articulation de droit dans l'UE.....	72
	a) Mieux réglementer.....	72
	b)Convergence des politiques nationales.....	75

CHAPITRE II-GOUVERNANCE DE L'UNION EUROPEENNE.....78

i)	Le pouvoir exécutif de l'UE.....	79
ii)	La constitutionnalisation du pouvoir exécutif.....	86

CONCLUSION95

BIBLIOGRAPHIE.....97

ANNEXES103

LES ABREVIATIONS

BC	: Indépendance de Banque Centrale
BM	: Banque Mondial
CO	: Manque de Corruption
EJ	: Efficience Juridique
DB	: Dettes Inversées à la proportion de PIB
DH	: Développement Humain
DS	: L'index du Développement Social
FMI	: Fond Monétaire Internationale
GI	: La distribution Egale de la Revenu
LP	: Liberté Politique
ME	: Management Economique
OCDE	: Organisation de Coopération pour Développement économique
OG	: L'index de l'Orientation de Gouvernement
O.N.G	: Organisation non gouvernementale
ONU	: Organisation des Nations Unies
OO	: Orientation vers L'Extérieur
PC	: L'index des participations des citoyens
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
RT	: Efficience Bureaucratique
SP	: Stabilité Politique
UE	: Union européenne

LISTES DES TABLAUX

ANNEX 1 LA PRISE DE DECISION TRADITIONNELLE
ANNEX 2 LA PRISE DE DECISION POUR LE DEVELOPPMENET
DURABLE

INTRODUCTION

Le mot de gouvernance qui vient du verbe « gouverner », peut être analysé dans l'histoire de la démocratie, mais il est devenu 'en vogue' dans les années 1990. La chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'URSS, la fin de la guerre froide, la dérégulation des marchés financiers et la volatilité du capital financier ont causé une 'érosion' du pouvoir politique traditionnel. Avec la transformation dans la vie politique, le pouvoir politique ne plus que l'État nations. Les institutions internationales, les organisations non- gouvernementale et les entreprises sont devenues des acteurs politiques actifs étatique et inter- étatique. Dans cette conjoncture, une nouvelle perspective a émergée : la globalisation de la gouvernance. Avec l'appui de secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros Ghali une nouvelle commission a été fondée au sein de l'ONU. Dans le rapport de 1995, cette commission a souligné que la gouvernance est l'outil d'un organisme commun et le point de repère de toutes activités publiques et privées qui regroupent tous sous le même toit et fait agir pour un but commun.

Depuis l'émergence de la démocratie, nous pouvons parler de la participation des citoyens au pouvoir politique mais les moyens pour la participation sont toujours en question. Toutefois, la représentation est aussi un étape primordial de la démocratie mais les méthodes de la représentation dans le pouvoir politique est aussi un sujet de discussion. Avec la notion de la gouvernance nous allons voir que les notions de la participation, la représentation, la transparence et la primauté de droit sont réarticulées ou re- définîtes en vue de promouvoir la démocratie. Ces notions trouvent un point commun ou un point de jonctions qui se focalisent vers la gouvernance. Dans notre recherche, nous allons examiner les notions que nous avons fait référence dans la phrase précédente dans une évolution historique, en pensant que la gouvernance met en particulièrement l'accent sur ces propres notions. Ensuite nous allons rechercher les aspects de la gouvernance au niveau interétatique. Dans cette perspective, nous allons voir les différents points de vue des organisations internationales qui ont une importance dans la scène internationale. Le FMI, la Banque Mondiale, l'OCDE et finalement le PNUD trouve de différentes définitions de leurs cotés.

Dans la deuxième partie, nous allons premièrement analyser la différente définition de la gouvernance qui a été acceptée et améliorée par l'Union européenne. Dans les années 2000, l'Union européenne vise à établir une bonne gouvernance dans l'Union. Elle décide de préparer un Livre Blanc dans l'aménagement de la gouvernance. Les principes qui forment la bonne gouvernance au niveau européenne vont être discutés. Les propositions faites par l'Union européenne seront analysées dans le cadre des notions accentuées dans la première partie qui sont la représentation, la participation, la transparence et la primauté de droit.

Il faut noter que l'Union européenne a un système « sui generis » étant donné qu'elle est gouvernée sans gouvernement. Toutefois, l'Union européenne a une voie dans la scène internationale alors qu'elle a des compétences au niveau étatique. C'est pour cela qu'elle a un différent sens à analyser dans la perspective de la gouvernance. Le pouvoir exécutif de l'Union européenne sera aussi analysé étant donné que les principes de la gouvernance précisés par l'Union européenne font la référence au pouvoir exécutif. Comme la notion de la bonne gouvernance a émergé par le défi démocratique dans l'Union européenne, les institutions européennes et la distance des citoyens européens envers ces institutions sont mises en question.

En outre, le moment choisi dans l'Union européenne pour faire la définition de la gouvernance suit un parallélisme avec la prononciation du défi démocratique européenne et la gouvernance est conçue comme une solution pour ce défi. Nous allons analyser la réponse de l'Union européenne à la gouvernance.

Dernièrement, avec un analyse sur les apports de la Constitution qui est signée le 29 octobre 2004 au pouvoir exécutif de l'Union Européenne, nous estimons avoir les données nécessaires et suffisantes pour pouvoir évaluer dans quelle étape se trouve l'Union européenne pour réussir le défi démocratique et si les tâches attribuées à la Commission sont suffisant pour ce but.

PREMIERE PARTIE- L'EVOLUTION DU CONCEPT A PLUSIEUR NIVEAUX ET SES ASPECTS

La gouvernance a plusieurs niveaux et aspects, dans la première partie nous allons rechercher ses niveaux au niveau étatique et au niveau international. Dans la premier chapitre de ce partie nous allons recherche les aspects de la gouvernance dans la chronologie de la démocratie et l'émergence de l'État nation. Dès l'époque de la cité grecque, nous allons voir les notions de la représentation, la participation, la primauté de droit et la transparence. Dans le deuxième chapitre nous allons rechercher les différentes définitions apportées à la gouvernance par les institutions internationales.

CHAPITRE I - LES ASPECTS AU NIVEAU ETATIQUE

La gouvernance peut être analysée depuis l'époque de la cité grecque étant donné qu'il s'agit d'une démocratie. Dans les cités grecs, nous pouvons parler d'une gouvernance démocratique ; après la guerre de Perse (A.J 490-479) avec les apports économique de la guerre, la population des riches ont vue augmenter l'accès aux décisions politiques. Selon Aristote, le gouvernement du grand nombre contre les riches est la démocratie ; "la meilleure forme de gouvernement par le grand nombre s'appelle *politie* et la pire démocratie"¹. Aristote est à ce point convaincu que le gouvernement de la classe moyenne est le meilleur qu'il emploie pour le désigner un mot grec, *politeia*, qui signifie gouvernement. D'où le mot français *politie* dont le meilleur synonyme serait: le gouvernement par excellence. La *politie* n'est possible que là où il existe une classe moyenne forte. La première espèce de démocratie est caractérisée par l'égalité; et l'égalité, fondée par la loi dans la démocratie, signifie que les pauvres n'auront pas de droits plus étendus que les riches, que ni les uns ni les autres ne seront exclusivement souverains, mais qu'ils le seront dans une proportion pareille. Si donc la liberté et l'égalité sont, comme parfois on l'assure, les deux bases fondamentales de la démocratie, plus cette égalité des droits politiques

¹ Voir. Marcel Prelot, Georges Lescuyer, *Histoire des Idées Politique*, 1994, Dalloz, Paris, p. 89

sera complète, plus la démocratie existera dans toute sa pureté ; car le peuple y étant le plus nombreux, et l'avis de la majorité y faisant loi, cette constitution est nécessairement une démocratie.

Au de la de démocratie, le notion de gouvernance a fait référence à la représentation, la participation, la transparence et la primauté de droit.

i) LA REPRESENTATION

Avec la démocratie, la représentation est toujours une question d'argumentation. Selon Montesquieu, la république démocratique est par nature celle où la souveraineté est aux mains du peuple en corps qui est à certains égards le souverain et à d'autres le sujet. Montesquieu pratique très bien la sous distinction entre démocratie directe et démocratie représentative. "Le peuple qui a la puissance souveraine doit faire par lui-même tout ce qu'il peut. Le reste, il faut qu'il le fasse par ses ministres"². C'est le germe de la théorie représentative sur laquelle Montesquieu jettera ailleurs une vive lumière, en disant le peuple admirable dans ses choix mais incapable de décider lui-même des occasions et de ses temps. Toutefois selon J.J. Rousseau, le souverain qui va déterminer la volonté générale est le corps du peuple. Il est formé des particuliers qui le composent. Quant à lui, si l'Etat est composé de dix mille citoyens, chaque membre de l'Etat pour sa part la dix millième partie de l'autorité suprême.

La naissance de l'Etat social correspond à l'adaptation des méthodes de gouvernance aux transformations industrielles. L'industrialisation met en question la conception de la loi du gouvernement et de la représentation légitime. "Le discours philosophique post-hégélienne et la sociologie émergente qu'elle que soit de droite ou de gauche vont mettre en évidence le fait qu'une société ne se fonde pas sur des préférences individuelles mais sur des rapports sociaux concrets"³. La loi qui était la règle du jeu dans l'Etat de droit ne répond pas aux besoins de la société étant donné

² Charles de Secondat Montesquieu, éd. établie par Laurent Versini, *De l'esprit des lois*, Gallimard, Paris, 1995, p 117

³ Jean Jacques Rousseau, *Du contrat Social ou Principes du Droit politiques*, Garnier, Paris, 1962, p.37

que la société est dynamique et qu'elle est emportée par les mouvements incessants du progrès industriel. La loi doit servir à la dynamisation de la société qui induit un progrès.

Le changement dans le système économique cause des différenciations dans le système politique en bouleversant la catégorie de la subjectivité et d'autonomie individuelle, l'Etat social ne pouvait plus maintenir la représentation naturaliste de la vie économique. Avec la pluralité de la volonté générale, les relations économiques ne sont plus pensées comme une rencontre des individus, mais sur la base des conventions institutionnelles qui sont des conventions de coordination des agents économiques.

En outre, dans la démocratie représentative, nous devons parler des partis politiques qui choisissent des candidats des représentants selon certains critères. Ce sont des partis politiques aussi qui font les campagnes électorales, les propositions des politiques. C'est pour cela que A.Przeworki, S.Stokes, et B. Manin, ils l'appellent '*mandate representation*'⁴. Le problème dans ce processus est si les électeurs sont parfaitement et correctement informés par ces partis politiques. Selon eux, si la réponse à cette question est affirmative, l'aspect de la représentation pour la bonne gouvernance prendra plus d'ampleur dans sa continuité.

De nos jours dans l'évolution de la représentation avec l'émergence du concept de la gouvernance les études de J. Kooiman sont importantes étant donné qu'elles apportent une nouveauté à la représentation politique des citoyens. Selon lui "l'essence de la gouvernance est l'existence de cette interdépendance entre des acteurs non reliés dans une structure hiérarchique"⁵. Il s'agit de la conscience de chacun des acteurs qu'ils n'ont pas la possibilité d'agir unilatéralement face à un problème ou en vue d'une opportunité⁶.

⁴ Fr. Représentation mandataire, Przeworki Adam, Stokes Susan C., et Manin Bernard, *Democracy, Accountability and Representation*, New York, Cambridge University Press, 1999, p.30

⁵ Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993, p.251

⁶ *ibid.*, p, 11

Mais dans son article ‘Societal Governance : Levels, Modes, and Orders of Social Political Interaction, J. Kooiman avoue que “ses travaux précédents étaient plus centrés sur le rôle du gouvernement mais dans ce dernier, il élargit les limites de son sujet ”⁷.

Dans le cadre de l’analyse de diversité et des complexités des sociétés modernes, il propose trois modèles de gouvernance⁸.

Le premier modèle est la gouvernance de soi-même : ‘*self governing*’. C’est la plus chaotique et floue forme des interactions sociales politiques. Dans les sociétés modernes, les secteurs se gouvernent jusqu’à quelque degré. Dans cette perspective un autre sujet de discussion est ‘*l’autopoesie*’ dans les sociétés. Le point clé dans cette discussion est le degré de ‘*l’autopoesie*’ ou l’organisation soi-même peut les empêcher d’être influencé ou d’être gouverné par l’extérieur. On peut évoquer comme exemple, la discussion d’un système de droit et de l’économie.

Le deuxième modèle est le co- gouvernance qui se concentre sur les formes ‘*heterarchical*’ de la gouvernance. La ‘*heterarchy*’ est le mélange des formes différentes des relations verticale et horizontale. Kooiman exprime les interactions entre les différents niveaux sociaux en amont et en aval. Les formes peuvent se mélanger dans le temps bien que la structure horizontale domine toujours. Il y a un certain degré d’égalité dans la structure des entités qui se mélangent. L’autonomie de ses entités est un mélange de caractère important. En conclusion, il souligne que la ‘*heterarchy*’ peut se submerger seulement par la participation complète de l’Etat civil et de l’Etat social dans toute son envergure et son intégrité.

Le troisième modèle de la gouvernance est le modèle hiérarchique. C’est le modèle à la fois le plus formalisé et contractuel. Les droits et les devoirs sont organisés par les responsabilités et les tâches ‘*sub- ordinate et super- ordinate*’. En particulier les sanctions positives et négatives attachées aux interventions ont un caractère formalisé et elles sont entourées par les garanties politiques et juridiques.

⁷ *ibid.*, p. 11

⁸ Jan Kooiman, “Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social Political Interaction” dans J. Pierre, *Debating Governance*, New York, Oxford University Press, 2000 p. 139

Les préférences individuelles sont conduites par les mécanismes de l'élection au choix de représentant qui sont censés représenter les préférences subjectives. Il faut remarquer que des représentants sont formels c'est à dire qu'ils sont des mandataires. Les représentants- le parlement – disputent sur le contenu d'une loi générale et abstraite qui est valable pour toutes les situations. La gouvernance vise à écarter la distance entre les électeurs et les représentant en rapprochant les institutions et les gouvernements envers la société.

iii) LA PARTICIPATION

La participation est au cœur de la démocratie. Un des meilleurs exemples pour une démocratie participative, c'est celle de la démocratie grecque auxquelles les citoyens participent au pouvoir politique directement. Selon Périclès, il y a deux principes fondamentaux qui peuvent être imposés : “d'une part l'égalité des lois, *l'isonomie*, d'autre part liberté de l'opinion, *l'iségorie*”⁹. Il y a d'abord l'égalité civile et politique. Le régime de politique est un régime de légalité et de l'égalité. La participation aux affaires publiques est ouverte à tous, y compris aux travailleurs manuels et ce n'est pas seulement pour eux un droit c'est aussi un devoir, puisque celui qui se désintéresse de la conduite de la Cité est mal apprécié. Il n'y a pas de distinction permanente entre les gouvernants et les gouvernés, chacun sera gouvernant et gouverné à son tour.

L'isonomie, correspond égalité devant la loi et l'*iségorie* correspond le droit égale de parler à l'assemblée. “ Tous disons librement notre avis sur les intérêts publics. Non seulement chacun est admis à la conduite de la Cité, mais chacun peut le faire en opinant selon son avis personnel. ”¹⁰

Gramsci disait, quant à lui, que la société est formée de trois composantes : “le pouvoir économique, le pouvoir public et la société civile. L'Etat est l'instrument qui permet à ces trois éléments, ces trois piliers de la société de coopérer, de dialoguer

⁹ Voir. Marcel Prelot, Georges Lescuyer, op.cit., p. 35

¹⁰ *ibid.* p.35

entre eux”¹¹. Toutefois, dans une démocratie, l’État et la société civile sont toujours pensés à l’ensemble c’est pour cela que pour une bonne gouvernance, la société civile doit participer au pouvoir politique.

De ce point, nous pouvons aussi parler de la gouvernance participative .L’objectif de gouvernance participative est de renforcer les actions de la société civile de manière systématique et compréhensive, et ceci en renforçant la coopération entre la société civile, les gouvernements nationaux et les organisations intergouvernementales, autres acteurs qui influencent l’action civique et de promouvoir l’échange et le partage des connaissances sur la gouvernance participative ;dans le cadre des questions relatives à la gouvernance. Le but de ce programme est également d’améliorer la réceptivité des gouvernements et désorganisations intergouvernementales envers l’engagement de la société civile.

Ainsi qu’un certain nombre d’autres organisations de la société civile travaillant sur des questions de justice sociale, a constaté que la gouvernance participative et le rôle des citoyens dans la prise en main de leur propre destinée sont aujourd’hui des questions plus critiques que jamais. Le seul moyen pour remédier à ce problème est que la société civile développe une coopération avec des systèmes plus larges et qu’elle renforce considérablement son emprise sur la politique et sur les acteurs influençant l’action civique.

Impliquer les citoyens dans l’élaboration des politiques permet aux gouvernements de puiser à de nouvelles sources d’idées, d’informations et de ressources pour leurs prises de décisions. Le point de départ est évident. Pour impliquer efficacement les citoyens dans l’élaboration des politiques, les gouvernements doivent consacrer suffisamment de temps et de ressources à la construction de cadres légaux, politiques et institutionnels solides. Il leur faut mettre au point et utiliser les outils appropriés, des sondages d’opinion portant sur l’ensemble de la population aux conférences consensuelles avec de petits groupes de citoyens ordinaires. L’expérience montre, toutefois, qu’en l’absence de lignes directrices et d’engagement véritable à tous les niveaux de l’administration, même les meilleures mesures n’auront que peu d’effet.

¹¹ Antonio Gramsci, *Ecrits politiques 1914-1920 , textes choisis, présentés et annotés*, traduits de l’italien par Marie G. Martin, Gilbert Moget, Armando Tassi, 1981, Robert, Paris, p.181

Les ingrédients clés d'une réussite de l'implication des citoyens dans l'élaboration des décisions sont à portée de main, notamment l'information, la consultation et la participation du public. L'information fournie doit être objective, complète, pertinente, facile d'accès et facile à comprendre. Il doit y avoir, en outre, l'égalité d'exercice du droit d'accès à l'information et de participation à la prise de décision. Le gouvernement doit être clair dès le départ sur ses objectifs lorsqu'il demande l'avis du public. Cela signifie notamment que les gouvernements doivent tout faire pour répondre aux besoins particuliers.

Le moment choisi pour la consultation publique est aussi essentiel. Il faut que ce soit aussi tôt que possible dans le processus car, après tout, les citoyens risquent fort d'être plus encore mécontents et frustrés d'être consultés une fois la décision prise que de n'être pas consultés du tout.

Le climat politique et économique difficile qui règne aujourd'hui plaide en faveur d'un retour de l'État, pas seulement en tant que régulateur et arbitre mais en tant que partenaire clé dans les économies de marché libérales, et responsable des services de sécurité, d'urgence et de défense. Toutefois, son rôle déterminant pour la cohésion politique et sociale dans notre civilisation n'a pas été suffisamment souligné. En cette période troublée, il ne faut pas oublier que la force de la démocratie repose sur des citoyens actifs et informés. Les gouvernements ne peuvent plus se permettre de fournir une information incomplète ou de simplement demander à l'opinion publique son avis sur des faits accomplis. La transparence, la consultation et la participation du public sont plus importantes que jamais pour l'améliorer la conduite de la politique et renforcer la démocratie et la stabilité.

Les médias peuvent être un moyen d'outil pour la participation de la société civile au pouvoir politique comme un groupe de pression. Le rôle des médias indépendants et pluralistes dans de la participation est critique dans la mesure où les médias informent sur des aspects du processus décisionnel et donnent à tous les acteurs concernés une voix dans ce processus. La liberté des médias rend possible la formation d'une sphère publique dans laquelle de multiples débats peuvent avoir lieu et une variété de points de vue être représentée. Les citoyens peuvent ainsi utiliser les médias pour exprimer leur assentiment ou leur dissentiment ou encore explorer des

aspects des questions qui ne sont pas considérés par les voies officielles. Un gouvernement a la responsabilité de permettre aux médias de contribuer au processus de participation, surtout dans les arènes où une participation face à face n'est pas possible.

L'expression "société civile" désigne les formes d'organisations qui n'appartiennent pas aux institutions politiques et administratives ou au système d'enseignement, mais qui constituent un vaste ensemble qui va des petites associations locales aux organisations dites "non gouvernementales", d'échelle nationale, européenne ou mondiale. La société civile englobe les partenaires sociaux - les syndicats et les organisations du monde économique - avec lesquels les institutions développent depuis longtemps déjà le "dialogue social". Le "dialogue civil" avec les associations et les ONG poursuit et élargit cette dynamique démocratique, complément indispensable de la démocratie parlementaire.

Les ONG jouent un rôle clé dans ce processus, à la fois par leur capacité d'organisation dans des domaines variés et par leur présence "sur le terrain". À travers elles, la société dispose en quelque sorte d'antennes pour capter les besoins peu ou mal exprimés, donner une voix aux sans voix dans la lutte contre l'exclusion et relayer les préoccupations des citoyens engagés concrètement dans des actions de solidarité, la défense d'intérêts généraux de la société (environnement, consommateurs.) ou de ceux de minorités. Les ONG se caractérisent par leur démarche désintéressée par rapport à leurs objectifs; leur fonctionnement fait souvent appel à la participation bénévole. Elles se regroupent en réseaux et en plateformes en fonction de leurs domaines d'actions. Dans les précédentes décennies, le nombre des ONG ont augmenté. Des milliers d'ONG au niveau global représentent d'assez nombreux membres, des objectifs, des champs d'action et des méthodes d'application très divers. Ils peuvent être considérés comme des institutions de gouvernement de soi tout en possédant des finalités publiques. C'est pour cela que Boutros Boutros Ghali a proposé de les inviter à participer dans les délégations des États membres ' Member State Delegations'¹² au niveau de l'ONU.

¹²Boutros Boutros Ghali, "An Agenda of Democratization" dans, *Global Democracy Key Debates*, ed. Par Barry Holden., 2001, Routledge, London, p. 111

iii) LA TRANSPARENCE

La transparence étatique a couru un chemin assez long et épineux durant l'histoire. La nécessité de la transparence a travers des différents régimes politiques ont aboutis aujourd'hui à l'indisponibilité de cet enjeu

S'il faut faire un récapitulatif dans l'histoire, la transparence étatique poursuit le même chemin des différents régimes politiques et même de ses idées. Durant le long chemin qui commence du cité grec à l'actuel état de l'union européenne; l'Europe, le monde ont connu de divers régimes qui ont toujours cherché un seul but : la liberté, la démocratie au sens le plus avancée et la transparence durant cette évolution.

La création du sénat de Rome, la révolution de 1789, le traité d'Amsterdam de l'Union européenne l'évolution des constitutions dans divers états, les lois spécifiques et la concurrence des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires ont favorisé la naissance de la transparence a travers ses régimes et même il est devenu un enjeu politique pour les élections contemporaines.

Ces Etats consacrent un droit d'accès aux documents de l'administration centrale comme à ceux des entités décentralisées. Si l'étendue du secret varie d'un pays à l'autre, ces législations ont en commun la volonté de garantir un accès en principe rapide, gratuit et aisé; en outre il importe de souligner que la consultation des règlements générales.

Les documents ne sont pas subordonnée à la justification d'un intérêt quelconque. Enfin on relèvera que plusieurs pays ont récemment modifié leur loi sur la

transparence – ou sont en phase de le faire; ces modifications, souvent occasionnées par la nécessité d'adapter le droit d'accès à l'avènement des documents électroniques, vont toutes dans le sens d'une plus grande transparence. Dans aucun cas, le principe même de la transparence n'a été remis en question; ce qui tend à démontrer que ce principe est entré dans les moeurs, même si dans les premières années suivant son introduction, les requérants ont du souvent faire face à la réticence de fonctionnaires encore attachés à une certaine culture du secret.

On peut dégager plusieurs éléments clefs de la transparence :

Premièrement, l'information, tout en s'accélégrant et en se diversifiant, a pris une envergure nouvelle. Les efforts entrepris par les États moderne pour s'adapter ont essentiellement porté pour l'instant sur l'intensification et l'amélioration des stratégies d'information conduites d'office par l'administration. Laisser toutefois aux seules autorités le soin de décider du moment, de l'objet et du contenu de l'information paraît aujourd'hui insuffisant pour gagner la confiance de la population. Il est indispensable de ménager au citoyen la possibilité de rechercher et de vérifier par lui-même les informations disponibles en l'autorisant à contrôler la véracité des allégations officielles. Le principe de transparence devrait ainsi contribuer à améliorer les rapports entre l'Etat et ses administrés.

Deuxièmement, le principe de transparence doit être envisagé comme un outil permettant de renforcer la démocratie. Il participe dans le contexte de la démocratie semi directe à la libre formation de la volonté politique et permet non seulement au citoyen mais aussi au Parlement de renforcer sa propre position envers le gouvernement, en raison de l'importance de l'administration dans le processus législatif. L'administration contemporaine n'est plus celle de l'Etat de police : elle est devenue créatrice. La conception d'une bureaucratie secrète ne correspond plus à l'idéal moderne d'ouverture démocratique.

Troisièmement, le principe de transparence peut être considéré comme un instrument supplémentaire pour renforcer le contrôle de l'administration. Tant le parlementaire que le citoyen disposent par ce truchement d'un nouvel instrument de surveillance leur conférant un accès direct aux sources d'information.

Quatrièmement, la valorisation publique des informations détenues par l'Etat se révèle précieuse non seulement pour le public en général, qui bénéficie dès lors d'une masse de connaissances fiables qu'il peut exploiter, mais aussi au sein même de l'administration, assouplissant la collaboration entre les divers départements et services. L'efficacité de l'activité administrative devrait en sortir renforcée.

Cinquièmement, la transparence favorise la mise en oeuvre des politiques publiques dans la mesure où la confiance qui en résulte est de nature à favoriser l'acceptation des mesures étatiques.

Sixièmement, l'introduction généralisée d'un tel principe combat la pratique administrative actuellement hétérogène relative au secret au sein même de l'administration. De nombreuses prescriptions règlent aujourd'hui cette matière de façon éparse.

Septièmement, une culture généralisée du secret encourage la multiplication des indiscretions qu'une politique plus ouverte contribuerait à relativiser et à objectiver. L'introduction du principe de transparence ne saurait en revanche les supprimer, car il existera toujours un noyau d'informations secrètes. L'introduction de la transparence contribuera simplement à rendre la discussion publique plus sereine en banalisant une série d'informations devenant désormais ordinaires.

Enfin, la limitation du secret aux informations dont l'accès doit être refusé en raison d'un intérêt public ou privé devrait favoriser un maintien effectif de la confidentialité dans les affaires qui l'exigent.

Les enjeux macro-économiques de la loi sur la transparence ne doivent pas être sous-estimés. L'introduction du principe de transparence dans l'administration de divers pays est en effet susceptible d'engendrer des retombées positives sur l'économie de ces pays. L'accès facile à une masse de connaissances supplémentaires nouvelles permet aux différents acteurs économiques de décider en meilleure connaissance de cause. Les PME, notamment, tireront profit d'une mise à disposition conviviale des

informations en provenance du secteur public, dans la mesure où cet accès facilité leur permettra d'exploiter aisément ce potentiel d'informations. Les consommateurs bénéficieront également l'application conséquente du principe de transparence de l'administration.

L'introduction du principe de transparence a comme but majeur de promouvoir la transparence de l'administration, ce qui a pour effet d'améliorer la communication et d'augmenter la confiance de la population envers les gouverneurs. L'amélioration dans les relations qui en résulte ne peut pas être évaluée quantitativement. Elle pourrait cependant probablement augmenter l'acceptation dans le public des mesures étatiques et renforcer l'efficacité de l'action de ces dernières. Des effets non voulus ne sont pas à exclure, mais un aménagement judicieux du principe permet de contenir les tentatives de détourner celui-ci pour satisfaire un besoin de curiosité portant notablement atteinte à la sphère privée des particuliers ou aux secrets commerciaux des entreprises.

iv) LA PRIMAUTE DE DROIT – LA RE- ARTICULATION DE DROIT

La période dans la quelle le droit est re-articulé, il existe des pas de démocratisation dans le XVIII^e siècle. Le siècle des Lumières apporte la supériorité de la raison – le rationalisme -et une vision critiquant le droit céleste. Le point de départ de cette idée est 'la suppression de la garantie transcendante de la loi'¹³. D'une part, Montesquieu apporte la séparation des pouvoirs –exécutif, législatif, judiciaire – et pour éviter l'abus de pouvoir, le pouvoir doit délimiter ses propres étendues selon une maxime fondamentale de l'esprit des lois.

D'autre part, J. J Rousseau critique acerbement Montesquieu en disant les politiques, ne pouvant diviser la souveraineté dans son principe, la divisent dans son objet : ils la divisent en force et en volonté ; en puissance législative et en puissance

¹³ Jean De Munck et Jacque Lenoble, "Les Mutations de l'Art de Gouverner", in Schutter de Olivier, Lebessis Notis et John Paterson *La Gouvernance dans l'Union Européenne* , La Commission européenne, Italie, 2001, p. 33

exécutives ; en droit d'impôts, de justice et de guerre en administration intérieure et en pouvoir de traiter avec l'étranger. Selon lui, il ne peut donc y avoir qu'une souveraineté légitime, celle du corps social lui-même : la souveraineté démocratique. Les modes de coordination et les régulations sociales ne reposent plus sur une garantie sociale et donc émerge dans l'indétermination de la loi. Selon Rousseau, dans l'ordre privé aboutit à la théorie de droit civil et l'ordre public à la théorie de "la volonté générale"¹⁴. La loi formelle est l'expression de cette volonté générale née de la rencontre des subjectivités. Une autre appuie sur la rationalité est le modèle naturaliste qui se trouve chez Locke. Dans l'idée des droits naturels, le droit de propriété est l'élément central. Selon Locke, dans le processus de l'organisation de l'Etat de droit, le pouvoir renforcé est le pouvoir exécutif. La première organisation de l'instance législative repose effectivement sur une théorie de l'élection qui va privilégier un choix de notables avec une grande indépendance de l'instance législative une opinion publique.

Dans un système moderne de gouvernance, la primauté du droit est fondamentale. Cela signifie que même les dirigeants n'échappent pas à la loi. Les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence. Un système juridique prévisible, doté d'institutions judiciaires justes, accessibles et efficaces est essentiel pour la protection des citoyens contre l'utilisation arbitraire des pouvoirs de l'État ou le manquement aux règles par d'autres citoyens. Il appuie aussi sur la croissance économique en assurant un système fiable, stable et prévisible de lois et de règlements de nature à protéger les investissements, les contrats et d'autres interactions commerciales. Dans de nombreux pays en développement, la faiblesse des institutions juridiques et l'absence de règles de droit menacent le développement. C'est pour cela que nous allons voir la notion de la primauté de droit dans la vision des pays du Premier Monde.

La gouvernance est "*juridique*" parce que le droit est son serviteur, son instrument de domination. C'est une Gouvernance juridique "*active*" parce que la production du droit qui est monopolisée par les Etats du Premier Monde se limite aux territoires de chacun. La gouvernance existe donc depuis fort longtemps, bien avant l'avènement de la globalisation des années 80. L'idée ancienne, qui domine encore dans le

¹⁴ Jean Jacques Rousseau op.cit, p.240

Premier Monde, était que pour que l'Etat puisse exister et se maintenir, il fallait des règles sociales suffisamment contraignantes à l'intérieur de l'Etat. Le comportement de l'individu était déterminé par son rôle prescrit lui-même par l'Etat. C'est le modèle hiérarchique clair du "*contrôle social*" par l'Etat. Dans cette régulation à caractère actif, la Gouvernance se manifeste à travers la politique et se confond avec elle car dans le Premier Monde, le pouvoir est plus que la richesse et le droit sert à sa conquête.

Dans les États du Premier Monde, les maîtres sont les tenants du pouvoir politique. Ainsi, dans ce cas, gouvernance et politique ne font qu'un. La gouvernance à travers le droit se traduit par des règles continues qu'elle donne aux individus et dont elle leur impose le respect au moyen de décisions discontinues qu'elle prend en vertu d'un plan continu, qu'elle s'est donnée à elle-même. Dans cette perspective, la Gouvernance c'est la direction du navire, le droit étant la construction du navire¹⁵. 'Dès lors, il est difficile de distinguer la gouvernance du droit car légiférer c'est une manière de gouverner'¹⁶ afin d'une part, de bâtir un système de croyances pour d'autre part, surtout organiser l'activité économique.

Le rôle du juriste ne se réduit pas à celui de technicien parce que "le droit occupe une place centrale dans la fonction de légitimation de l'Etat dont il est censé contenir et canaliser la puissance"¹⁷

Le droit, source et condition de toute légitimité, est mythifié car il est sacralisé, investi d'une valeur magique étrangère à la réalité concrète. Le principe de légalité n'est plus une simple exigence, il est érigé en véritable système idéologique sur lequel repose l'Etat ; d'où une prééminence de la rationalité juridique sur les structures politiques et économiques. La science juridique se substitue alors à la

¹⁵ Par analogie à la distinction entre la politique et le droit par Jean Carbonnier, in *Sociologie juridique Qu'est-ce donc que ce droit auquel nous ne devrions pas croire?*, Editions PUF, Paris, 1994, pp. 55 -56.

¹⁶ *ibid* p.282

¹⁷ Jacques Commaille et Pierre Lascoumes avec la collaboration de Catherine Fournier, "La production gouvernementale du droit", par Convention de recherche avec le Groupement d'intérêt public (GIP), *Mission de recherche Droit et Justice*, CNRS, Paris, 1995, p 7.

science politique. L'œuvre de codification illustre bien cette volonté du droit de fonder un ordre social politique et économique sur des principes généraux intangibles.

Les juristes sont les suffragants de la gouvernance par le contrôle de l'élaboration des normes de la Cité. On admet que "le juriste... ne constate pas comme le sociologue, il dirige et ordonne ou tout au moins dit comment il faut diriger. Il s'agit de maintenir l'ordre et la paix, dans la société, l'ordre qui est établi et la paix qui en résulte"¹⁸. Un certain positivisme juridique prétend alors s'affranchir de toute implication sociale et politique et place le droit comme la référence suprême des affaires de la Cité du Premier Monde. L'autonomie de l'ordre juridique est fondée sur une certaine distance à l'égard des troubles sociaux, économiques et politiques. La gouvernance juridique s'exprime à travers la conception de la justice de l'Etat de droit, lequel a besoin d'une croyance absolue et naïve dans les règles de droit.

La gouvernance se traduit par des "*politiques juridiques internes*" relatives à chaque Etat. Aucun Etat et rares sont les juristes qui osent affirmer ouvertement que le droit dépend de la volonté politique du moment. Parce que les juristes reprochent toujours aux représentants politiques de ne pas être en mesure d'affirmer des principes stables dans le temps et des finalités supérieures qui s'imposeraient à l'ordre social. Il en résulte, selon eux, que seule la rationalité du droit est porteuse d'universalité et s'impose comme raison politique. Les juristes reprochent aussi aux politiques de se servir des Lois comme d'un instrument de conquête du pouvoir dont l'attrait "provoque une lutte qui a uniquement pour objet la satisfaction d'orgueil, de puissance et d'intérêt quels trouvent dans la direction d'un département ministériel"¹⁹. Il y aurait donc une opposition fondamentale dans cette conception entre la rationalité juridique et la pratique politique.

Carbonnier considère ainsi qu'aux yeux du politicien, "la loi est moins une norme qu'un procédé de gouvernement"²⁰ Mais si le juriste n'ordonne pas de manière directe, il dit tout au moins comment le politique doit diriger car il s'agit de maintenir

¹⁸ Georges Ripert, *Les forces créatrices du droit*, Editions LGDJ, Paris, 1955, 2^e édition 1994, p. 27,

¹⁹ *Ibid* p. 129

²⁰ Jean Carbonnier op.cit . 55-56

l'ordre et la paix dans la société. D'un autre côté, si les politiques se servent des Lois, il paraît alors difficile de savoir qui domine l'autre - le juriste ou le politique ?

Malgré un semblant d'opposition, la raison juridique et la gouvernance exercée par le pouvoir politique dans le Premier Monde font corps ensemble dans ce que l'on peut appeler une régulation "par le haut"²¹ En ce qui nous concerne, c'est une régulation où les Anciens Maîtres du Monde qui détiennent une légitimité fondée sur la démocratie directe construisent un ordre social et politique qui va s'imposer "*naturellement*" au citoyen en obtenant son adhésion. C'est une conception pyramidale de la gouvernance dont le droit est la *clef de voûte* et qui considère le juriste comme un simple auxiliaire du pouvoir politique.

En revanche, dans la méthode inductive, la norme supérieure se borne à déterminer un cadre général où des objectifs ou des limites peuvent être précisés et laisse libre le choix des moyens et du contenu aux autorités inférieures à l'Etat. Dans l'ordre hiérarchique, les deux méthodes sont des pratiques courantes. Mais c'est la première qui, en principe, prévaut sur la seconde, car s'il y a une hiérarchie des normes, il y a aussi une hiérarchie des méthodes.

La méthode inductive, c'est la doctrine anglo-saxonne de la *Rule of Law* qui met l'accent sur le résultat à atteindre sans indiquer les moyens pour y parvenir. Par contre, la doctrine de l'Etat de droit donne davantage d'importance aux moyens sans exiger une obligation de résultat. Mais aucune de ces deux méthodes n'est une thèse du tout.

Pour la bonne gouvernance et pour un système juridique plus efficace dans les Etats du Premier Monde, les sciences sociales, pourraient constituer un instrument de gouvernance des sociétés. Léon Dugit a souligné l'intérêt d'une théorie sociologique du droit pour rompre avec la démarche dogmatique et permettre d'ajuster la production juridique à la réalité sociale. La Gouvernance sociale serait le modèle de rationalisation de la production juridique. Grâce à la création de corps d'experts

²¹ Par opposition à une régulation "*par le bas*", voir "L'esprit sociologique des Lois"; *Essai de sociologie politique du droit*, par Jacques Commaille, Collection Droit, éthique, société, Editions PUF, Paris, 1994 ; en particulier "Le gouvernement des hommes", 3^e partie, pp.179-209.

comprenant des psychologues, anthropologues, juristes, économistes, sociologues, etc... pour produire des lois à la place des institutions étatiques et mettre en œuvre une science expérimentale du droit. Les lois qui en résulteraient répondraient davantage aux exigences d'efficacité et d'effectivité qui font défaut au système politique classique.

La Gouvernance sans la primauté de droit sera un modèle en faillite. Il faut rompre avec la représentation hiérarchique linéaire et centralisée de la production du droit. D'autre part, cette rupture ouvre la porte au concept de réseau dans le processus de production juridique qui se présente comme une combinaison infinie de pouvoirs, tantôt séparés, tantôt confondus assimilaient les deux est donc en train de basculer. Les interventions de l'Etat se sont multipliées non parce que les citoyens réclament plus d'ordre mais parce que leurs demandes sociales sont devenues exorbitantes. Ce qui a créé une prolifération du droit mal contrôlé et qui n'est qu'imparfaitement appliquée. Dans le Premier Monde, le concept de régulation met l'accent sur les mécanismes et les règles qui se développent dans les relations entre individus (régulation "*réactive*"). Pour Alain Choraquie, la régulation, au sens large, c'est un ensemble de libres processus sociaux, juridiques et économiques qui, par l'interaction d'acteurs, de règles et de structures, "*règlent dans la durée*" la vie sociale au sein d'un ou de plusieurs groupes en y maintenant le "*lien social*" ; in "*Normes juridiques et régulation sociale*"²².

La primauté du droit est suggérée par l'existence de la loi et d'autres systèmes juridiques au sein des sociétés et est garantie par les textes mêmes de la loi. La primauté du droit peut être comprise à la fois comme un ensemble de pratiques qui permettent à la loi de jouer un rôle de médiation entre les différents acteurs de la société et comme une norme de référence invoquée par les membres d'une société pour démontrer leur assentiment à ce principe. La primauté du droit est fondamentale pour la stabilité et le bon fonctionnement d'une société. C'est seulement lorsque la primauté du droit est respectée que les citoyens peuvent avoir confiance dans le processus sur le long terme et investir dans le développement durable de leur société.

²² François Ost et Michel Van de Kerchove, "De la scène au balcon. D'où vient la science du droit ?" dans *Normes juridiques et régulation social*, sous la direction de François Chazel et Jacques Commaille, Collection Droit et Société, éditions LGDJ, Paris, 1991, pages 286.

Quand la primauté du droit n'est pas respectée, l'arbitraire et l'impunité dominent la scène politique. La primauté du droit dépend lourdement du développement d'un pouvoir judiciaire honnête et indépendant et sur la volonté d'un gouvernement particulier à se restreindre et à manifester son respect de la loi. Il est important de considérer le primauté du droit non pas comme un état donné d'une société particulière mais comme un idéal qui nécessite une réévaluation et une vigilance constant.

Le concept de la 'procéduralisation'²³ provient aussi des débats techniques et philosophiques à la primauté de droit dans la gouvernance. La première critique apportée est la totalité de sens prédonné au niveau de la représentation de l'Etat social ce qui garantit l'universalité de la loi c'est à dire de la légitimité qui serait une garantie pour permettre de livrer une universalité. Mais le problème c'est que cette universalité n'est plus déterminable dans son contenu. La procéduralisation a une dialectique entre la règle et son application ; cette dialectique doit être pensée au départ du concept d'apprentissage. Cela conduit à une ré-articulation de l'espace politique dans une direction tout à fait nouvelle. Il ne s'agit plus exclusivement de la radicalisation de la démocratie qui passe par la constitution d'un espace public culturel. Mais il faut soutenir aussi que l'enjeu de la re-organisation démocratique concerne non- seulement la promotion d'espaces publics culturels mais aussi la re-organisation de toutes les instances d'application. Il y a une procéduralisation progressive des institutions, une re-articulation des modes d'application des règles. La procéduralisation ne veut pas disqualifier le Parlement ou les groupes qui ont acquis droit de cité avec l'Etat social. Il s'agit fondamentalement de repenser les modes de régulation collective grâce à un modèle renouvelé de rationalité collective. Cette procéduralisation du droit n'est à comprendre ni au sens fonctionnaliste, ni au sens idéaliste. C'est pourquoi il s'agit d'une procéduralisation cognitive: mise en place des mécanismes permettant de générer sur le plan collectif des processus d'apprentissage pour gérer l'indétermination liée à des contextes de rationalité limitée. Avec les crises de gouvernabilité, le processus de prise de décision et la perception de la politique publique sont aussi changés. Le gouvernement traditionnel

²³ Jean De Munck et Jacque Lenoble, 'Les Mutations de l'Art de Gouverner' op.cit pp. 42-54

est devenu plus hiérarchisé et plus lourd pour le monde moderne, démocratisé. C'est pour cela que la gouvernance a paru comme un remède permettant de régler les interactions accrues entre l'Etat et la société civile, d'engager des négociations horizontales sur le mode de la coopération avec la participation des partenaires qui sont concernée par l'enjeu avec les autorités de l'administration public sur le principe de l'égalité.

CHAPITRE II- LES ASPECTS AU NIVEAU INTER ÉTATIQUE

La transformation de l'économie d 'Etat vers l'économie de marché, l'apparition des régimes politiques démocratiques dans l'ancienne Union soviétique, le développement rapide et la prolifération globale de nouvelles technologies, la diffusion dominante des systèmes de télécommunications, croissance importante des industries et des qualifications basées sur la connaissance et l'intégration continue de l'économie mondiale par le commerce et l'investissement ; tous ceux-ci ont créé la base d'un nouvel âge du développement durable humanitaire. Mais toutes ces transformations ont une double finalité. Est-il une amélioration ou un effondrement?

Les changements des systèmes économiques, politiques et sociaux du monde ont en effet apporté des améliorations aux conditions de vie de l'être humain dans les pays développés et en voie de développement ; mettons l'accent sur les grandes améliorations dans les communications, le transport, l'agriculture, la médecine, la génétique, l'automatisation, les ambients systèmes d'énergie amicaux, les structures politiques, les règlements de paix. La liste continue. Mais ces changements apportent également de nouvelles incertitudes et défis dans le 21^{ème} siècle. Les signes de l'effondrement sont partout : la désintégration des familles, la destruction des sociétés indigènes, la dégradation et la destruction des plantes et des animaux, la pollution des fleuves, des océans et de l'atmosphère, des crimes, un taux de chômage plus élevé, et un grand écart d'élargissement dans les revenus et les occasions.

En outre, il faut aussi faire attention à la tendance de la globalisation. C'est bien précisé qu'il y a une croissance dans les blocs régionaux qui coopèrent dans un certain nombre de domaines - comme le commerce et les cadres juridiques, et comme l'organisation de commerce mondial -. La globalisation a des implications profondes pour le gouvernement dont nous ne pouvons pas encore déterminer. Le premier c'est la marginalisation croissante de certains groupes de population. Les gens qui n'ont pas la possibilité d'accès aux informations technologiques ont le risque d'être un personnage de classe inférieur. Le second c'est l'érosion de la souveraineté d'Etat puisque les organes transnationaux le manipulent de plus en plus en vue d'application des lois universelles. Le troisième c'est la globalisation des problèmes sociaux et économiques, tels que les crimes, les maladies infectieuses et la migration de la main d'œuvre.

Avec la globalisation, la gouvernance a aussi pris une dimension globale. Le premier auteur qui donne un sens international à la gouvernance c'est Roseanau. En commençant par les plaintes concernant le manque de définitions et des recherches sur le concept dans la science politique et dans les relations internationales, Roseanau déclare qu'il préfère globalement voir toutes les politiques. Quant à lui, la définition de la gouvernance est comme 'un système des règles désigné pour établir sa sécurité, sa prospérité, sa cohérence, sa stabilité et sa continuité'²⁴. Selon Roseanau, la gouvernance doit s'appliquer dans tous les domaines de la vie. Elle doit être appliquée dans les politiques économiques des institutions gouvernementales économiques, dans les politiques de CIDA des organisations gouvernementales et non- gouvernementales ; de ce fait que sa conceptualisation est très large. Dans son article récent, Roseanau ne voit pas le Monde comme une arène nationale ou internationale mais il le voit comme 'un espace globalisé'- un espace qui n'est pas territorialisé spécifiquement et géographiquement ; elle contient des acteurs qui dépassent les frontières et qui s'agissent vite. Leurs activités s'écoulent en désordre devant les '*éthnoscupes, mediascupes, idéoscupes, téchnoscupes et financecupes, amorphous*'²⁵.

²⁴ James Roseanau, "Change, Complexity and Governance in Globalizing Space" in Jon Pierre, *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, New York, Oxford University Press, 2000, p.171

²⁵ *ibid.*, p. 172

Rosenau voit ce système comme une accumulation de diverses collectivités transnationales, comme un monde multi-centrique. Ce nouvel ordre coopère ou fait une interaction avec le monde stato-centrique. Le monde multi-centrique est décentralisé et ne cause pas à une hiérarchie dans un leadership hégémonique. Rosenau cherche la définition de la gouvernance dans le monde globalisé et à la scène internationale.

La définition faite par R.O. Keohane et J.S. Nye Jr sur la gouvernance met aussi l'accent sur le niveau international de la gouvernance. Selon eux, "la gouvernance est un processus et des institutions formelles ou informelles qui guident et restreindre les activités collectives d'un groupe"²⁶. Le gouvernement est prévu comme un sous-ensemble qui agit avec les autorités et qui crée des obligations formelles. La gouvernance n'a besoin d'être dirigé par les gouvernements et par les organisations internationales aux quelles elle donne l'autorité. Les entreprises privées, les associations des ONG sont toutes dans la gouvernance. Ces organisations et les associations sont aussi créés parfois avec l'autorité du gouvernement.

Contrairement aux certaines idées futuristes/ prophétiques, l'Etat Nation est en train d'être remplacé par les moyens primaires de la gouvernance locale ou globale. Keohane et Nye croient que l'Etat nation est supporté par les acteurs –le secteur privé et le 3ème secteur dans une géographie plus complexe. L'Etat nation est l'acteur le plus important sur la scène des politiques, mais il n'est pas le seul acteur dominant. La gouvernance peut être accompagnée par le droit, les normes, le marché dans les niveaux sous nationaux, nationaux et supranationaux. Keohane et Nye ne sont pas d'accord avec le rapport²⁷ de l'ONU qui propose le renforcement des institutions de l'ONU. Selon eux, les structures des Etats membres, l'attachement des citoyens dans certains Etats qui ne sont pas capable de créer des connexions entre eux-mêmes rendent difficile de créer une gouvernance du Monde de nos jours. Etant donné qu'il est inapplicable, on doit trouver une solution moyenne.

²⁶ O.Robert Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London, Routledge, 2002, p.193. Les mots *éthnoscupes*, *mediascupe*, *idéoscupes*, *téchnoscupes* et *financecupes* sont créés par l'auteur lui-même faisant référence au mot cupide, ;*amorphous* fr amorphe

²⁷ The Commission on Global Governance, *Our global neighborhood* 1995, p.203

En outre d'après eux, les agents gouvernementaux ne doivent pas appliquer les ordres venus des hauts niveaux des gouvernements. L'efficacité des ces agences va changer selon le 'network' – le réseau- d'où ils viennent ou selon leur position dans ce network. Keohane et Nye constatent que la structure de la gouvernance est le "networked minimalisme"²⁸. Ils utilisent le mot 'Networked' au lieu de dire l'ensemble de hiérarchie, selon eux le mot network (le réseau) caractérise mieux le globalisme. Ils utilisent le mot 'minimale' parce que quant à eux, la gouvernance au niveau global est acceptable à condition que' elle ne remplace pas la gouvernance nationale et que ses inputs à l'autonomie d'un Etat ou aux communautés sont bien clarifiés.

i) La définition de FMI

La définition de la gouvernance est faite dans la 'Guide Note' préparé par le Fonds Monétaire International (FMI) le 25 juillet 1997²⁹. Le Fonds a avancé le développement et l'élargissement de son rôle dans la bonne gouvernance. Traditionnellement le but principal du FMI est d'encourager les pays à corriger les déséquilibres macro économiques, diminuer l'inflation et à surcharger les accords, les échanges et les réformes des autres marchés qui ont besoin d'améliorer l'efficacité et le développement économique. Bien que ce soit des buts principaux du FMI, il a accentué la gouvernance par la déclaration '*Partnership for Sustainable Global Growth*' adopté le 29 septembre 1996 à Washington. Cette déclaration a souligné ' la promotion de la bonne gouvernance dans tous les aspects, en assurant l'État de droit en améliorant l'efficacité et la confiance du secteur public et en empêchant la corruption'. Le rôle du FMI était considérable mais il était plutôt au niveau de consultation et l'assistance.

²⁸ Robert Keohane op.cit. p. 204 (FR. Minimalisme en réseau)

²⁹ 'Good governance, The IMF's Role' p.3 disponible sur Internet www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf, visité le 06.06.2006

Selon la 'Guide Note' de 1997 "la gouvernance est le management effectif et transparent des ressources publiques, l'économie stable, l'environnement régulier et légal"³⁰. Le FMI contribue à la bonne gouvernance avec différents moyens. Premièrement, le FMI a assisté les pays membres dans la création des systèmes qui limitent le champ pour la prise de décision ad hoc et pour le traitement privilégié et non désirable des individus ou des organisations. Pour ce but, le FMI a encouragé la libéralisation des systèmes de l'échange, du commerce et des prix. Deuxièmement, l'assistance technique du FMI a aidé les pays membres à améliorer leurs capacités pour désigner ou appliquer les politiques économiques, à construire des institutions politiques qui fonctionnent effectivement et rendre la confiance aux secteurs publics. Troisièmement, le FMI a amélioré la transparence dans les transactions financière dans le budget de gouvernement, dans la banque centrale et dans le secteur public.³¹

La plupart des démarches de gouvernance sont complémentaires aux activités normales du FMI. Le FMI s'intéresse d'abord à la stabilité macro économique, la viabilité de l'extérieur et le développement économique dans les pays membres. Ici, il faut noter que les activités du FMI sur la gouvernance seront limitées avec les aspects économiques de la gouvernance. Dans ce contexte, la contribution du FMI à la gouvernance a deux axes.

Le première axe est d'améliorer la gestion des ressources publiques avec les réformes des institutions du secteur public (par exemple, le trésor, la banque centrale, les entreprises publiques, le service civil, la fonction des statistiques officielles) et les procédures administratives (par exemple, le contrôle et le management du budget et la collection de la revenue)

La deuxième axe est le support du développement et la continuation de l'économie stable et transparente, l'environnement régulateur qui aident les activités efficaces du secteur privé (par exemple les systèmes de prix, les régimes d'échange et de banque et leurs régulations).

³⁰ *ibid.*.p.4

³¹ *ibid.* p.4

Selon le FMI, les crises successives de marché dans les années précédentes a montré l'importance de politiques transparentes et les données comme les éléments de la bonne gouvernance et de la prévention des crises. Le Fonds a développé des standards au niveau des ressources -pour le data-, la transparence fiscale et pour la transparence dans les politiques de la monnaie et de finance. Dans ce contexte, '*The special Data Dissemination Standards*' ont été adopté en 1996 pour gérer les pays qui cherchent ou qui peuvent chercher un accès aux marchés principaux dans la dissémination du data économiques ou fiscales. '*The general Data Dissemination Systems*' a aussi été adopté en 1997 pour gérer les pays en voie de développement en ce qui concerne les données socio- démographique.

Le personnel du FMI doit indépendamment juger des politiques dans sa formulation. En outre, le personnel se focalise ses analyses et ses assistances techniques seulement dans les domaines de son expertise. La note accentue aussi le besoin d'éviter de s'occuper de l'aspect politique de la gouvernance étant donné que le Fonds ne veut pas jouer le rôle d'une agence de recherche dans les pays membres. Mais comme il est noté dans l'article IV³², la conditionnalité peut être appliquée dans les domaines hors de l'expertise du personnel du Fonds. Ces domaines aux quelle le Fonds peut consulter sont énumérés dans la révision de la Note de l'année 2001³³. Par exemple entre ces domaines, il y a des réformes qui seront réalisés pour le renforcement des agences qui ramassent le revenu dans le secteur fiscal et public et des réformes qui seront faites pour la privatisation. Le personnel du FMI doit suivre les changements dans les politiques des organisations et des efforts spécifiques des pays membres sur la gouvernance. Cela concerne les activités des autres organisations comme la Banque Mondiale qui sont hors du domaine de l'expertise du FMI. Toutefois, le FMI doit faire une collaboration avec les autres organisations, particulièrement avec la Banque Mondiale pour la gouvernance.

³² Articles of Agreement of the International Monetary Fund, Article IV - Obligations Regarding Exchange Arrangements, Section 1. General obligations of members, disponible sur l'Internet: www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa04.htm, visité le 19.05.2006

³³ International Monetary Fund, Review of the Fund's Experience in Governance Issues Prepared by the Policy Development and Review Department In consultation with other departments, March 28, 2001, p.10, disponible sur l'Internet: www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/gov.pdf visité le 19.05.2006

Toutefois, une critique est apportée par Jean Tirole à l'approche du FMI à la gouvernance. Selon lui, "Le Fonds Monétaire International n'a pas à l'heure actuelle de mission claire. Ou plutôt, et de façon quasi équivalente, il fait face à une pléthore de missions."³⁴ La mission originelle du FMI définie à Bretton Woods en 1944, était d'aider le maintien des taux de changes fixes. A l'époque, la mobilité du capital était très régulée et les problèmes de balance commerciale mobilisaient toute l'attention. Etant donné que l'environnement a bien changé, le FMI joue actuellement un rôle majeur de gestionnaire de crise et ses modes d'interventions ont pris une ampleur nouvelle avec en particulier une conditionnalité portée sur les aspects micro économique. Oublions la question de la lutte contre la pauvreté, le Fonds est demandé d'éviter les crises financières, de les résoudre en douceur quand elles apparaissent, d'être économe de l'argent du contribuable mondial, de protéger les investisseurs étrangers, de respecter la souveraineté des pays, de diminuer la volatilité de leur PNB, d'éviter la contagion internationale, de faciliter l'accès des pays membres à l'emprunt international, de promouvoir des réformes structurelles, d'encourager la croissance, sans oublier les objectifs traditionnels du FMI d'équilibre de la balance commerciale, de contrôle de l'inflation et de maintien des réserves. Une telle pléthore crée un manque de clarté. Toutefois, quant à J. Tirole "ces objectifs sont en grande partie contradictoire et pour l'efficacité du fonctionnement du FMI il faut d'abord simplifier ses missions."³⁵

³⁴ Jean Tirole, "La Gouvernance des institutions internationales" in Pierre Jacquet, Jean Pisani- Ferry, Laurence Tubiana, *La Gouvernance Mondiale*, La Documentation Française, Paris.,2002 p.291

³⁵ *ibid.*p.292

ii) La définition de Banque Mondiale

Bien que la Banque Mondiale soit une institution fiscale, elle rapproche la notion de gouvernance avec une vision politique. Elle est une institution compétente sur la gestion économique sans prise en considération des politiques. Mais cette caractéristique a changé avec trois éléments : La fin de la guerre froide, l'expérience de la Banque Mondiale sur les ajustements structurels, les contours de la structure organisationnelle de la Banque Mondiale.³⁶ En 1992, dans le livre de Banque Mondiale intitulé *'The Governance and Development'*, la gouvernance est définie comme : "le style de l'exécution du pouvoir politique dans la gestion de ressources économiques et sociales pour le développement de pays".³⁷ Les débats sur le rôle de l'Etat, de ses politiques et de ses institutions dans cette gestion sont typiquement exécutés en comptant l'absence d'une définition facile à évaluer de "la bonne gouvernance." La Banque Mondiale a plusieurs recherches concernant la gouvernance. En 1999, Daniel Kauffmann, Aart Kraaj, et Pablo Zoido-Laboton ont préparé une recherche sur la gouvernance pour la Banque. Selon cette recherche, il y a 'six mesures pour la compréhension de diverses dimensions de la gouvernance.

- 1-la voix et la confiance
- 2- la violence et l'instabilité politique
- 3- l'effectivité du gouvernement
- 4-la responsabilité régulière
- 5-l'Etat de droit
- 6-la corruption'³⁸

En outre, la Banque Mondiale a une autre recherche qui rend la définition précédant plus profonde, en développant une mesure de la qualité de gouvernance par la construction d'un index de la qualité de gouvernance sur un échantillon de quatre-

³⁶ Micelle Miller –Adams, *The World Bank: New Agendas in a Changing World*, Routledge, London, 1999 p.101

³⁷ *The Governance and Development*, The World Bank, May, 1992, Washington DC, p.1

³⁸ Daniel Kaufmann, Aart Kraa, Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters", The World Bank, Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute, Governance, Regulation and Finance, October 1999, p.7 disponible sur l'Internet : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf> visité 20.05.2006

vingt pays³⁹. Cet index est offert comme un point de départ pour une évaluation objective de diverses politiques économiques. Au lieu d'être un indicateur précis et définitif de qualité de gouvernance, cette définition est pour améliorer la qualité de gouvernance. Après l'explication de l'index et ses résultats, la Banque Mondiale fournit une application sur le niveau de décentralisation de pouvoirs fiscaux.

Cette application est un soutien empirique pour les piliers théoriques de la littérature de 'fédéralisme fiscal'. Selon cette théorie, la qualité de gouvernance sera améliorée, avec la confiance au secteur public qui est assurée par le rapprochement des services publics aux préférences des citoyens, et par le déplacement des gouvernements plus près aux citoyens.

La gouvernance est un concept multi dimensionnel qui entoure tous les aspects de l'exercice d'autorité par les institutions formelles et informelles dans la direction de l'utilisation des ressources d'un Etat. La qualité de gouvernance est ainsi résolue par l'impact de cet exercice de pouvoir sur la qualité de vie de ses citoyens. Les aspects clés observables de la dimension de gouvernement considérée dans la définition de Banque Mondiale sont: la voix et la sortie de citoyen; l'orientation de gouvernement; le développement social et la direction économique. En conséquence, l'index de gouvernance composé a quatre buts qui ont été choisis pour fournir une indication d'une capacité du gouvernement :

- 1) assurer la transparence et la voix politique pour tous les citoyens,
- 2) fournir les services publics efficaces,
- 3) promouvoir la santé et le bien-être de ses citoyens,
- 4) créer un climat favorable pour la croissance économique stable.⁴⁰

C'est important de noter que ceux-ci sont des buts que tous gouvernements peuvent adopter et poursuivre sans tenir compte de leur richesse. Dans le développement de ces index, La Banque Mondiale a la confiance sur ces indicateurs qui mesurent des caractéristiques principales de chacun de ces index.(Voir la tableau ci dessous)

³⁹ Jeff Hurher and Anwar Shah, "Applying simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization" p.3, disponible sur l'Internet: <http://econ.worldbank.org/docs/751.pdf> visité le 21.05.2006

⁴⁰ *ibid.*

LES COMPOSANTES DE L'INDEX DE GOUVERNANCE⁴¹

Le Nom de L'index	Indices Composantes
PC L'index des participations des citoyens	
LP Liberté Politique	
SP Stabilité Politique	
OG L'index de l'Orientation de Gouvernement	EJ Efficience Juridique
	RT EfficienceBureaucratique
	CO Manque de Corruption
DS L'index du Développement Social	DH Développement Humain
	GI La distribution égale de Revenu
ME Management Economique	OO Orientation vers l'extérieur
	BC Indépendance de Banque centrale
	DB Dettes inversées à la proportion de PIB

La capacité à créer un index de qualité de gouvernance est améliorée par la création de plusieurs index de qualité de vie dans les années récentes. Par exemple, la Banque Mondiale utilise les index précédemment publiés mesurant la santé, l'éducation, la liberté politique, et la corruption de gouvernement. L'index développé dans ce travail profite de cette augmentation dans la disponibilité de données. L'utilisation des objectifs indiquée ci-dessus, l'index de qualité de gouvernement (IQG) formulé est⁴²:

$$IQG = PC^I_1 * OG^I_2 * DS^I_3 * ME^{1-I_1 - I_2 - I_3}$$

$$PC = FP^0 * SP^{1-0}$$

$$OG = RT^{K_1} * CO^{K_2} * EJ^{1-K_1 - K_2}$$

$$DS = DH^{\square} * GI^{1-\square}$$

$$ME = OO^{M_1} * BC^{M_2} * DB^{1-M_1 - M_2}$$

⁴¹ *ibid.* p.5

⁴² *ibid.* p.5

Où I , θ , K , \square et M sont des poids indiquant l'importance relative de composants à l'évaluation de gouvernement générale. Ce sont les coefficients qui sont donné dans le rapport, sont utilisé dans les formules.

L'index de participation de citoyens est composé de deux index qui sont le degré de liberté politique et le niveau de stabilité politique dans un pays. La liberté politique est évaluée par la capacité de citoyens pour influencer la qualité de gouvernement qu'ils reçoivent. L'index de stabilité politique est composé d'un groupe de commerce qui a la perspective d'investissement. Selon la Banque Mondiale 'cette perspective peut aussi minimiser la capacité des citoyens de participer aux décisions de gouvernement dans quelques pays mais cet indicateur est considéré comme raisonnable pour la continuité de la participation de citoyen. Pour une provision des services publics l'Orientatation de gouvernement est évaluée par trois index; l'efficience juridique, l'efficience bureaucratique, et l'absence de corruption. L'Efficience juridique a été reconnue comme une condition préalable pour le développement d'un pays depuis les années 1960.

Le développement social dans un pays est évalué par deux composants qui sont largement connus ; le première composant c'est l'index de développement humain des Nations Unies et le deuxième composant c'est l'index de coefficients (coefficient de Gini qui quantifie le degré d'inégalité de revenu). L'index de développement humain combine des indicateurs comme espérances de vie, les niveaux des moyens d'éducation et le revenu. Les coefficients de Gini sont basés sur les études récentes de distribution de revenu.

La qualité de la direction économique d'un gouvernement est évaluée par les indicateurs d'exécution de politique fiscale (la proportion de dette au PIB), la politique monétaire l'indépendance de banque centrale) et la politique de commerce (l'orientation vers l'Extérieur) Pour la politique monétaire et de commerce, il est possible d'utiliser des index qui capturent l'orientation institutionnelle de gouvernement. L'index de l'indépendance de Banque centrale est basé sur l'indépendance légalement affirmée de la Banque centrale. La Banque Mondiale accepte que l'index politique fiscale -la proportion de dette au PIB-, soit une mesure

d'orientation institutionnelle particulièrement imparfaite car cette limitation peut fournir une dette à une mesure cumulative dans les politiques fiscales d'un pays. Les index de politique fiscale et monétaire peuvent causer un biais pour les pays pauvres. Quand on ne prend pas en considération la qualité de direction économique, la proportion de dette au PIB peut avoir aussi des désavantages aux pays qui se développent rapidement, puisque leurs investissements publics s'amortissent à long terme. Ou, un pays moins développé qui a des lacunes dans système de collection de revenu peut faire face à un avancement de monnaie sur le marché qui est le moyen le plus efficace pour le financement. Cependant, aucun de ces index n'est en corrélation avec le revenu si on suppose que ce biais- s'il existe – n'est pas efficace.

Une question plus générale en ce qui concerne le biais est si ces index accumulés introduisent un biais systématique vers ou contre n'importe quel pays ou n'importe quel groupe de pays. La Banque Mondiale accepte que la composition de ces index est faite par les académiciens, les hommes d'affaires et les économistes occidentaux et cela puisse créer un effet contre ou pour les gouvernements.

Avec un calcul donné par La Banque Mondiale selon les équations ci dessus, une classification entre les pays est préparée. D'après cette classification la Suisse prend la première place dans les pays ayant la bonne gouvernance, et c'est le Liberia la dernière place. La Turquie a une gouvernance modérée dans cette classification.⁴³

La Banque Mondiale approche à la notion de la gouvernance avec une perspective calculatrice. Elle détermine certains coefficients et les utilise dans les formules. Il faut noter que, pour les coefficients il y a toujours une possibilité d'être incorrect. Finalement, il faut aussi accentuer que bien que la Banque Mondiale est une organisation fiscale, elle donne des références aux termes politiques (comme la corruption, liberté politique, stabilité politique etc.). Cela nous montre que l'approche de Banque Mondiale a une perspective à la fois économique et politique.

⁴³ *ibid.*p.24

iii) La définition de l'OCDE

L'Organisation de Coopération et de développement économique (OCDE) qui est une autre institution internationale importante prépare une 'liste de contrôle' pour les politiques internes des États qui apporte une brève définition schématique pour la bonne gouvernance. Bien que l'OCDE ait une mission politique, elle accentue aussi les cotés politiques de la notion de gouvernance.

Selon la revue 'Observer du mois octobre 2002 d'OCDE'⁴⁴, les gouvernements doivent assurer que leurs politiques doivent être conformes aux buts de développement durable. La liste de contrôle de l'OCDE précisé, fournit des conseils pour des personnes qui définissent la politique sur l'amélioration de la concordance politique et sur l'intégration pour la poursuite du but du développement durable. Ce n'est pas une compilation des solutions ou une recette rapide pour les difficultés. Il attire l'attention sur les obstacles principaux au niveau local afin d'adresser les défis institutionnels augmentés par la poursuite du développement durable. Des conseils sont présentés sous forme de contour, sur les différents aspects de la concordance et de l'intégration politique. Ces défis institutionnels s'intéressent non seulement au gouvernement mais aussi à tous les participants -y compris le champ des affaires, les organisations civiles de société et des autres associations de citoyens-.

Cette liste de contrôle est prévue comme une contribution à la construction de la gouvernance à long terme pour le développement durable. Cette définition est une liste préparée principalement sur les leçons apprises par des pays d'OECD, mais la plupart des questions peuvent également être importantes pour des pays non-membres. La liste de contrôle a été développée sur la base des résultats des études de cas, discutée et modifiée par des experts du gouvernement, de l'université et des organisations non- gouvernementales qui ont participé à la conférence sur amélioration du gouvernance pour le développement durable (Paris, 22-23

⁴⁴ Frédéric Boudier, "Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist", *OECD OBSERVER*, OECD, October 2002 p. 2 disponible sur l'Internet : <http://www.oecd.org/dataoecd/61/19/2763153.pdf> visité le 21.05.2006

novembre 2001). Elle a été rediscutée par le comité de gestion public d'OCDE à sa 25ème session, Paris, au 21-22 mars de 2002.

Dans ces sessions, l'OCDE met en évidence l'importance du développement durable et d'application efficace de ces engagements. Elle décide qu'une partie de "la réponse se situe dans l'insuffisance des outils de gouvernance"⁴⁵. La bonne gouvernance est la condition préalable pour l'exécution des politiques de développement durable. Ces conditions préalables contiennent des efforts d'assurance pour un processus plus éthique et plus transparent de gouvernance, comme les pratiques en matière de prise de décision ouverte à la participation des citoyens. Bien que l'impact précis de ces conditions préalables de base de bonne gouvernance sur le développement durable ne soit pas examiné, l'impact négatif de gouvernance défectueuse sur l'économie et sur le développement social, aussi bien que sur l'environnement, est clair. En plus de ces pré-conditions de base de la gestion principale, les outils tels que les mesures de performance, les mécanismes pour l'engagement des citoyens, les processus spécifiques de politique et d'exécution et l'évaluation stratégique continuent à être très importants pour le développement durable.

La réponse traditionnelle pour la question ' Comment intégrer les points importants à la discussion politique ?, c'est de créer de nouvelles institutions'. Le même modèle est évident avec le respect du développement durable. Cependant, les nouveaux établissements peuvent ne pas avoir la capacité de relever les défis posés aux systèmes de gestion publics par le développement durable, pendant que ces établissements tendent à être indépendants ou tendent à opérer les problèmes selon des processus décisionnels fermés. L'exécution des buts de développement durable exige souvent des initiatives spécifiques du gouvernement pour une meilleure intégration des buts économiques, environnementaux et sociaux dans le mandat de chaque institution existante.

⁴⁵ *ibid.*p.3

Quels ajustements institutionnels exigent-ils pour mettre en application des politiques de la bonne gouvernance? Par exemple, comment soulever une conscience et maintenir l'engagement dans et en dehors du gouvernement alors que les considérations économiques à court terme concernant l'agrandissement et concernant l'inflation de PIB sont la priorité absolue ? Pendant des récessions économiques, par exemple, des politiques à court terme de stabilisation sont souvent préférées aux politiques de développement durable à long terme.

En outre, les procédures traditionnelles de gouvernement pour aborder les questions à travers des secteurs et entre générations montrent souvent un déficit de cohérence: les obstacles constitutionnels, légaux et politiques à la coordination des politiques qui existent partialement afin de maintenir la distribution claire des responsabilités et la spécialisation des tâches parmi des secteurs et à travers des différents niveaux de l'État. Il s'agit d'un manque de coordination efficace entre les secteurs et à travers les divers niveaux de l'État qui engendrent des défis importants. De même, il y a aussi toujours un manque de cohérence entre les choix principaux faits par le secteur public et ceux du secteur privé.

La réalisation de cohérence dans les demandes politiques a soutenu des efforts d'améliorer l'intégration des politiques sectorielles, d'assurer l'intégration de politique à travers des niveaux de l'État, et d'assurer l'uniformité dans les choix faits par les divers dépositaires. De plus, une question importante est comment élever cette cohérence à un niveau supérieur dans les demandes politiques. Les agences centrales ont le rôle de surveiller l'exécution de l'ordre de l'agenda du développement durable, qui devrait se trouver dans le processus régulier de politique. Par exemple, la planification à long terme et les instruments de normalisation sains, sont les outils importants pour l'intégration. Les gouvernements ont également un rôle principal en fournissant les bonnes incitations pour améliorer la cohérence et l'intégration, incluant de mécanismes financiers et le fiscaux. Cela veut dire qu'il faut intégrer les pouvoirs de décision.

Le développement des mécanismes nécessaires internes de gouvernement, n'est pas suffisant pour réaliser le progrès vers le développement durable. Des limites principales à l'intégration de politique sont enracinées dans les perceptions différentes de décideurs. Les intérêts contradictoires sont souvent en jeu au cours des discussions sur le développement durable, et les différences demeurent d'un dispositif important de la politique. Des efforts ont été adressés à définir ce problème. Les gouvernements ont un rôle important à jouer pour mettre en évidence les conflits principaux d'intérêt parmi des décideurs, en particulièrement pour les faire participer au cours des discussions constructives sur ces questions.

Les mécanismes innovateurs de prise de décision qui associent le secteur public et le secteur privé comme les O.N.G. De plus en plus les affaires commerciales aussi commencent à jouer un rôle positif. Au-delà des efforts sectoriels spécifiques, un accord pour atteindre à la production et aux habitudes de consommation durables n'est pas encore précis. Ceci peut exiger l'association entre le gouvernement, les affaires et les consommateurs.

Une analyse des mécanismes agissant en interaction avec la société civile exige une capacité d'identification et d'utilisation des meilleurs instruments disponibles pour contrôler cette large participation. Si les politiques de développement durable sont mises en application par des gouvernements, elles doivent être soutenues par les systèmes efficaces pour une large consultation et participation dans des processus politique (par exemple pour le rendre transparent, équitable, pour désigner des durées réalistes, des procédures du contrôle de la rétroaction, etc.)

La complexité et l'imprévisibilité des effets à long terme du développement durable impliquent que, l'évidence scientifique conclusive n'est pas toujours disponible. Une capacité limitée de la part des institutions pour traiter la gamme des perspectives de décideurs sur la question, comme une incapacité d'absorber la complexité et de contrôler le changement, sera en opposition avec le besoin de compréhension mutuelle parmi les différentes disciplines, assistances ou collègues électoraux impliqués.

La connaissance scientifique devrait être à la base de l'information dans différents collèges électoraux et à augmenter la visibilité du concept de développement durable dans et en dehors du gouvernement (y compris les médias). Cependant, puisque l'évidence scientifique concluante peut ne pas être disponible, il est crucial de s'assurer que la discussion suffisante s'émerge pour confronter des valeurs, des perceptions et des vues, afin de prendre les décisions qui sont aussi universellement possibles à accepter. D'une manière primordiale, peut-être, ceci exige un gouvernement préalable de juger convenablement ses interventions au cours du débat politique.

Le plus important c'est que cela exige un gouvernement qui est prêt à juger ses interventions dans le domaine politique et que les gouvernements stimulent la production des données scientifiques dans un certain nombre de disciplines, et qu'ils placent clairement des règles transparentes pour 'la connaissance de l'évaluation'. Selon l'OCDE, les gouvernements devraient donc :

- "rechercher des fondements de basée sur une gamme des paradigmes et des options, y compris "des avis opposés" ;
- stipuler que les institutions scientifiques devraient refléter de plus larges soucis sociaux ; et
- organiser le débat public guidé par les scénarios concrets sur l'information et sur la connaissance contradictoire"⁴⁶.

Le point important que l'on doit accentuer dans l'approche de l'OCDE c'est l'intégration des décideurs au système politique. Elle fait une comparaison entre le système traditionnel et le système proposé pour la mise en œuvre du développement durable. (Voir Annexe 1- 2) Dans le système traditionnel, les effets des agences dans les affaires et les autres intérêts sont au niveau de régulation. Mais dans le système proposé pour le développement durable, les agences sont en interaction entre eux, et ils sont en interaction avec les affaires et les autres intérêts sous nationales par le

⁴⁶ *ibid.*p.3

biais de 'participants'. Le nouveau système proposé ici, vise à améliorer la participation des citoyens et leur intégration au système politique.

iv) La définition de PNUD

Comme une institution internationale les Nations Unies a une définition sur la gouvernance. C'est le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui a préparé cette définition approfondie. Le PNUD est le réseau mondial de développement dont dispose le système des Nations Unies. Il prône le changement, et relie les pays aux connaissances, expériences et ressources dont leurs populations ont besoin pour améliorer leur vie. Il est présent sur le terrain dans 166 pays, les aidant à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement. Pour renforcer leurs capacités, ces pays peuvent s'appuyer à tout moment sur le personnel du PNUD et son large éventail de partenaires.

Il s'attache à aider les pays à élaborer et partager des solutions aux problèmes touchant aux certaines questions. La première question est la gouvernance démocratique, les autres sont la réduction de la pauvreté, la prévention des crises et le relèvement, l'énergie et l'environnement.

Selon l'approche de le PNUD, le but de toutes les sociétés est de créer 'un système de gouvernance' qui promeut et améliore 'le développement durable'. La gouvernance peut être vue comme l'exercice de l'autorité économique politique et administrative pour gérer les affaires de l'Etat à tous les niveaux. Elle contient le mécanisme, le processus et les institutions dans les quelles les citoyens exercent leurs droits légaux. Ils expriment leurs intérêts, font face à leurs obligations et méditent leurs indifférences.

La bonne gouvernance est participative, transparente et explicative. Elle est aussi effective et équitable. Elle promeut la suprématie juridique. La bonne gouvernance assure que les priorités sociales et économiques sont basées sur un consensus dans

les sociétés et que les voix des plus pauvres et des vulnérables sont bien entendues dans la prise de décision et sur l'allocation des ressources de développement.

La gouvernance se repose sur trois piliers: le pilier économique, le pilier politique et le pilier administratif. La gouvernance économique contient le processus de la prise de décision qui influence les activités économiques d'un pays ou ses relations économiques avec ses tiers. Elle a apparemment de grandes implications pour l'équité pour la puissance et pour la qualité de vie. La gouvernance politique est le moyen de prise de décision pour créer des diverses politiques. La gouvernance administrative est le système de la mise en œuvre des politiques.

Englobant ces trois piliers, la bonne gouvernance définit les moyens et les structures qui orientent les relations socio- économiques.

'La gouvernance ne se limite pas dans le cadre étatique, elle le déborde aussi'⁴⁷. Parce qu'il contient le secteur privé et les organisations de société civile. Dans ce contexte, le PNUD discute en détail la définition de l'Etat. Ici, l'Etat est défini pour contenir les institutions de secteur politique et public. L'intérêt principal du PNUD porte sur la question suivante : Comment l'Etat peut-il effectivement répondre aux besoins de ses citoyens ? Le PNUD ne considère pas le secteur privé comme une partie de la société civile. Le secteur privé est séparé dans la mesure où ses acteurs influencent les politiques sociales, économiques et politiques dans la manière qui créent un environnement plus favorable pour le marché et les entreprises.

La société civile, qui se trouve entre l'individu et le citoyen, contenant les individus et les groupes (organisés ou non- organisés) en interaction sociale politique et économique, est réglée par le droit et par les ordres formels ou informels. Les organisations civiles se trouvent au sein des associations autour des quelles la société est organisée. Elles contiennent les organisations commerciales, les ONG, les divers groupes de langage, de culture, et de religion, les associations des affaires, les

⁴⁷ "Governance for sustainable human development, A UNDP policy document, Good governance - and sustainable human development", disponible sur l'Internet : <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm> visité le 18.05.2006

clubs sportifs et sociaux; les associations, professionnelles, les groupes environnementaux, les institutions académique et politique.

Les partis politiques sont aussi contenus, bien qu'ils se séparent de la société civile et de l'Etat au moment des élections parlementaires.

Dans les trois domaines (L'Etat, le secteur privé, la société civile) les institutions de gouvernance doivent se focaliser sur la contribution au développement durable humanitaire en préparant les conditions légales, économiques, politiques et sociales à la création des emplois, pour la protection environnementale et la valorisation des femmes au sein de la société civile et étatique.

Il y a eu plusieurs débats sur le caractère de gouvernement efficace, les affaires commerciales réussis, et les organisations de la société civile effective, mais la caractéristique de la gouvernance dans les termes sociale est encore floue. Selon le PNUD, les caractéristiques de la gouvernance sont⁴⁸ :

- *La participation:* Tous les hommes et les femmes auraient la voix dans la prise de décision directement ou par le biais des institutions légitimes qui représentent leurs intérêts. Ce genre de participation est basé sur la liberté de l'association et de l'expression.
- *La suprématie judiciaire:* Les cadres légaux doivent particulièrement être impartiaux justes et s'imposer dans leur totalité.
- *La transparence:* La transparence est basée sur la libre circulation de l'information. Les processus, les institutions et les informations sont directement accessibles aux gens qui sont concernés par eux et assez d'information doit être assurée pour comprendre.
- *La capacité de répondre:* Les institutions et le processus essaient de servir à toutes les personnes qui encadrent le système.
- *L'orientation de consensus:* La bonne gouvernance négocie pour atteindre les meilleurs intérêts du groupe.
- *L'Équité:* Tous les hommes et les femmes ont des opportunités pour améliorer et pour maintenir leur bien-être.

⁴⁸ *ibid.*

- *L'effectivité et L'Effcience:* Les processus et les institutions produits des résultats qui répondent aux besoins en utilisant bien les ressources.
- *La responsabilité:* Les décideurs dans le gouvernement, dans le secteur privé et dans les organisations de sociétés civiles sont responsables envers le public, et aussi envers les dépositaires institutionnels. Cette responsabilité se différencie selon l'organisation et selon la décision interne ou externe.
- *La vision stratégique:* Les leaders et le public ont une perspective large et à long terme sur la bonne gouvernance et sur le développement humain. Cette perspective est aussi basée sur une compréhension de complexités historiques, culturelles et sociales.

Ces caractéristiques compliquées sont toujours en inter action et elles ne peuvent pas être considérées comme une seule entité. Par exemple, les informations ont pour but d'accentuer la transparence, la participation plus large et la prise de décision plus effectivement. La participation large contribue à la fois à l'échange de l'information pour la prise de décision effective et a la légitimation de ces décisions. La légitimité, veut alternativement dire, un pouvoir exécutif effectif et elle encourage la participation dans le future. Si les institutions sont équitables, elles doivent être transparentes et elles doivent fonctionner selon la suprématie judiciaire.

Ce sont les caractéristiques que la société doit maintenir dans son intégrité mais de nos jours ce but est loin d'être réalisé. Le PNUD doit faire face aux situations d'après- crises et aux sociétés désintégrées. Pour lui, au lieu de développer la bonne gouvernance, la construction des institutions de base est plus importante. Le premier pas pour la construction c'est d'accroître la capacité de la société pour le dialogue au sens de la gouvernance et les besoins des tous les citoyens.

Chaque domaine de gouvernance- l'Etat, le secteur privé, la société civile- a un rôle unique dans l'amélioration de la bonne gouvernance dans les politiques.

D'abord nous allons analyser le rôle de l'Etat dans la bonne gouvernance. Dans les pays où existent le processus de scrutin universel se trouve, l'État est composé du

gouvernement élu et d'un pouvoir d'exécutif. Dans ces pays, les fonctions de L'État sont définies ; il est le centre de contrat social qui définit la citoyenneté, l'autorité qui maintient le contrôle et l'exercice de force et la création d'un environnement pour le développement durable humaine. Le dernier contexte met en valeur l'établissement et la maintenance d'un cadre effectif et juste légal pour les activités publiques et privées. Il assure la stabilité et l'équité dans le marché. Il établit les négociations pour le bien-être du public. Il fournit les politiques publiques efficaces et responsables. Dans chacun des quatre rôles, l'Etat relève un défi - s'assurant que la bonne gouvernance satisfait les soucis et les besoins du plus défavorables.

“L'État, naturellement, peut accentuer ses pouvoirs dans les domaines tels qu'il maintient des droits vulnérables, pour la protection de l'environnement, le maintien d'une stabilité macroéconomiques, pour le maintien des normes de santé publique et pour l'établissement de tous à un coût accessible, pour l'utilisation des ressources en fournissant des services publics et l'infrastructure essentiels et pour l'établissement de l'ordre, de la sécurité et de l'harmonie sociale”⁴⁹.

“Les institutions de l'État peuvent renforcer les citoyens pour des opportunités justes, pour une inclusion politique, économique et sociale. Mais ce renforcement sera possible seulement au condition que' une bonne système législatif juridique électoral existent”⁵⁰. Un système judiciaire effectif et légal protège l'État de droit et les droits de tous. L'élection transparente définit la confiance publique et la légitimité publique. Les États doivent aussi décentraliser leurs systèmes politiques et économiques pour être plus réactives aux demandes de leurs citoyens et aux conditions économiques qui changent.

Dans les pays développés et dans les pays en voie de développement, “l'État est en train de redéfinir ses rôles dans les activités économiques et sociales, il les réduit, il les reconfigure. Les pressions pour le changement proviennent des trois niveaux:

- Le secteur privé veut un environnement plus favorable du marché et un meilleur équilibre entre l'État et le marché.

⁴⁹ “Governance for sustainable human development, A UNDP policy document, United Nations Development Programme, January 1997” disponible sur l'Internet <http://magnet.undp.org/policy/> visité le 20.05.2006

⁵⁰ Op.cit. <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>.

- Les citoyens veulent une responsabilité accrue et la réponse du gouvernement vient avec une plus grande décentralisation.
- Les pressions globales des multinationales et des tendances sociales et économiques mondiales valorisent de plus en plus l'identité et la nature de l'État⁵¹.

Le second domaine de la gouvernance examiné par le PNUD c'est le secteur privé. L'État n'est pas une grande force pour le développement. Le développement humain durable dépend de créer les emplois qui fournissent assez de revenus pour améliorer les conditions de vie. La plupart des États identifient de nos jours que le secteur privé est la source primaire des occasions pour l'emploi productif. Dans beaucoup de pays en voie de développement, 'l'entreprise privée doit être encouragée pour être plus transparente et concurrentielle dans le marché international'⁵².

Cependant, la croissance équitable, l'égalité homme femme, la protection de l'environnement, l'expansion du secteur privé et la participation responsable et efficace au commerce international ne peuvent pas être seulement réalisés par le marché.

Les États peuvent stimuler le développement durable dans le secteur privé. Dans ce cadre, "les Etats doivent :

- Créer un environnement macro-économique stable
- Maintenir les marchés compétitives.
- Assurer l'accès facile des défavorisés (particulièrement femmes)
- Améliorer les conditions des entreprises qui produisent d'emploi
- Attirer l'investissement et aider à transférer la connaissance et les technologies, en particulier aux défavoriser.
- Promouvoir l'État de droit.
- Fournir des stimulations pour le développement des ressources humaines.
- Protéger l'environnement et les ressources naturelles."⁵³

Nous pouvons constater que le PNUD donne un rôle actif même dans le domaine du secteur privée.

⁵¹ *ibid.*

⁵² [www.undp.org/sn/docs/Rapport%20national%20sur%20le%20d%E9veloppement%](http://www.undp.org/sn/docs/Rapport%20national%20sur%20le%20d%E9veloppement%202006), visité le 22.05.2006

⁵³ *op.cit.* <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>.

Selon le PNUD le troisième domaine c'est la société civile. Il est bien évident qu'elle doit avoir un poids important dans la bonne gouvernance. La société civile doit également protéger les droits de tous les citoyens. Pendant que l'Etat et le secteur privé sont remodelés et le rapport entre eux est redéfini, la société civile change de manière importante. Le gouvernement insensible et la pression économique et sociale persistante ont miné quelques organismes civils traditionnels de la société et ont renforcé d'autres - et dans beaucoup de cas les citoyens sont forcés pour s'organiser de nouvelles manières. La société civile dépasse la société. C'est la partie de la société qui relie des individus à l'espace public et à l'État - c'est le visage politique de la société.

Les organisations civiles orientent la participation des gens - particulièrement les défavorisés -aux activités économiques et sociales et les organisent en groupes plus puissants pour influencer des ordres publics et pour accéder aux ressources publiques. "Elles peuvent fournir des contrôles et des équilibres sur la puissance du gouvernement et surveiller des abus sociaux."⁵⁴ En protégeant l'environnement, aidant les défavorisés, en développant les ressources humaines, aidant la communication parmi des hommes d'affaires, elles créent également des chances pour les gens de développer leurs capacités et d'améliorer leurs conditions de vie.

Plus profondément, les réseaux civiques soulagent les dilemmes de l'action collective en instituant l'interaction sociale, en réduisant l'opportunisme, et en rendant plus facile des transactions politiques et économiques. Les réseaux civiques bien développés amplifient également le flux d'information - la base pour la participation politique, économique et sociale fiable de collaboration et de public des membres civils de la société. Ces rapports et normes sociales composent le capital social d'une nation.

"Les organisations civiles de la société ne poursuivent pas toujours les qualités du bon gouvernement. Ils ne sont pas toujours les agents les plus efficaces de développement. C'est pourquoi les États, tout en identifiant et protégeant les droits démocratiques des organisations civiles de société, doivent également s'assurer que

⁵⁴ *ibid.*

la suprématie judiciaire et des valeurs qui reflètent des normes sociales sont respectées”⁵⁵. Les institutions démocratiques, en particulièrement les locaux, qui peuvent être importantes étant donné qu’ils assurent que toutes les sociétés ont une chance de s’exprimer dans les décisions exécutives pour atteindre un consensus transparent et juste.

Comme des entreprises privées, les organisations civiles ont besoin d’une capacité, pour accomplir leur potentiel. Ils ont besoin également d’un environnement permettant, y compris un cadre législatif et de normatisation qui garantit le droit de l’association, des incitations qui facilitent leurs participations dans les politiques publiques. Le renforcement de l’environnement permettant le développement humain durable dépend non seulement d’un secteur privé qui fournit les travaux qui produisent du revenu, Il dépend également des organismes civils qui font l’interaction politique et sociale plus facile et qui mobilisent la société pour participer aux activités économiques, sociales et politiques.

Finalement, étant une institution ayant un poids important sur les politiques internationales, le PNUD travaille beaucoup pour la gouvernance ‘En date de 1995 un tiers de ses ressources ont été assigné pour la gouvernance’⁵⁶. La coopération continue dans le développement et le gouvernement de gestion, y compris le coût-partage, qui s’élève environ à \$1.3 milliards. Les attributions de développement et de gouvernement de gestion changent de manière significative à travers des régions. Dans les pays de l’Afrique, d’Arabe et l’Europe de l’Est et le CIS, la plus grande contribution (le PNUD et coût-partage) est assignée pour faciliter la gestion et la coordination. Cependant, dans les pays de l’Asie et de Pacifique, la plus grande attribution est faite pour la gestion économique et financière, alors que l’Amérique latine et la région des Caraïbes tend à souligner la planification et le soutien de la formulation de politique. Dans des programmes globaux et interrégionaux, les plus grandes attributions sont ceux qui traitent la planification et le soutien de la formulation de politique, décentralisation et qui renforcent la société civile.

⁵⁵ *ibid.*

⁵⁶ *ibid.*

La politique du PNUD pour la programmation de gouvernance est conduite par trois forces principales :

“I. Leur mandat est de supporter l'implémentation des déclarations et des accords maintenus dans les conférences globales de l'ONU, dont beaucoup ont des références spécifiques la gouvernance. Le mandat le plus récent pour la gouvernance est la décision 96/29 de conseil exécutif dans laquelle le conseil approuve le rapport de mission.

II. La mission de PNUD est de favoriser le développement durable humain.

III. L'avantage comparatif de PNUD c'est qu'il a une force institutionnelle et il est plus indépendante que les autres institutions internationales.”⁵⁷

L'approche adoptée par le PNUD pour soutenir la gouvernance démocratique a pour base la confiance que lui accordent les gouvernements. Le PNUD est donc souvent invité à jouer un rôle essentiel de coordination et de mobilisation des ressources pour appuyer des activités sensibles de gouvernance démocratique. Il peut agir en tant que force de changement et faciliter le dialogue entre les différents acteurs: l'Etat, la société civile, le secteur privé et les autres donateurs.

⁵⁷ *ibid.*

DEUXIÈME PARTIE- L'ADAPTATION DU CONCEPT DE LA GOUVERNANCE DANS L'UNION EUROPÉENNE ET SES DEFIS

Nous avons recherché le concept de la gouvernance dans son processus historique, nous avons aussi vu en détail, les notions de la participation, la représentation, la transparence et la primauté de droit sont réarticulées ou re-définies en vue de promouvoir la démocratie et la gouvernance dans l'État nation. Nous avons aussi vu les points de vue des institutions internationales sur la gouvernance. Dans la deuxième partie nous allons voir l'adaptation du concept de la gouvernance dans l'Union européenne, étant donné que l'Union européenne a un caractère sui generis entre État nation et une institution internationale.

CHAPITRE I- LES QUESTIONS DU CONCEPT DANS L'UE : AMENAGEMENT DE LIVRE BLANC SUR LA GOUVERNANCE

D'abord, l'Union européenne a un système politique 'sui generis'. 'La plus importante caractéristique de ce système "sui generis est qu'elle est gouvernée sans gouvernement"⁵⁸. Étant donné que, la notion de bonne gouvernance cherche des voies pour atteindre le but 'de la gouvernance sans gouvernement', il est visé à étudier le point de vue de l'Union européenne à propos de la gouvernance.

En outre, l'Union européenne se focalise sur la gouvernance et décide à préparer un Livre Blanc sur ce sujet. Dans ce chapitre, on va traiter le temps choisi pour des recherches de la gouvernance.

Le premier pas de la Commission de Romano Prodi était de déclarer leurs buts à atteindre dans les cinq prochaines années durant leur mandat. Dans son discours intitulé "2000-2005 : Donner forme à la Nouvelle Europe"⁵⁹, la Commission a placé

⁵⁸ Beate Kohler- Koch, "The evolution and Transformation of European Governance", dans Beate Kohler- Koch and Rainer Eising, *The Transformation of European Governance*, Routledge, London, 1999, pp.15-35

⁵⁹ Romano Prodi President of the European Commission 2000 - 2005 : 'Shaping the New Europe European Parliament Strasbourg', 15 February 2000, disponible sur l'Internet:

devant le Parlement européen, quatre engagements illustrant la dimension politique de l'intégration européenne aujourd'hui. Il y avait quatre «objectifs stratégiques » qui sont les suivants :

- Promouvoir de nouvelles formes de gouvernance européenne.
- Stabiliser le continent et renforcer la voix de l'Europe dans le monde.
- Créer un nouvel agenda économique et social et
- Une meilleure qualité de vie pour tous.

A fin de réaliser les nouvelles formes de gouvernance européenne, la Commission s'est critiqué et elle a prononcé certaines 'défis à l'intérieur de l'Union européenne'

Premièrement, le défi de l'élargissement dans l'Union européenne ; il y a eu une grande négociation d'adhésion à l'Union européenne des États candidats. Ces candidats venant plutôt de Fédération russe, ont des différenciations historiques, culturelles, économiques et sociologiques qui peuvent être un risque pour l'Union. Cependant, le non des irlandais au Traité de Maastricht a mis en évidence l'impact à un autre problème que l'Union peut faire face au niveau d'approfondissement.

Deuxièmement, le défi institutionnel se réduit indépendamment des questions de l'élargissement, mais plutôt de l'intégration européenne, par exemple la création des politiques de l'union économique et monétaire ou de la politique européenne de sécurité commune apporte des nouveautés institutionnelles.

Troisièmement, le défi démocratique qui est le plus important défi, est apparu dès l'adoption du Traité de Maastricht. Des citoyens n'ont pas de sympathie générale à l'égard des idéaux européens (le non des irlandais) et une méfiance persistante à l'égard des institutions. Avec l'utilisation de l'Euro, les attentes d'une unité politique sont renforcées ; mais l'insatisfaction à l'égard des institutions demeure. Cette insatisfaction vient de l'illisibilité des objectifs poursuivis par l'Union.

A première vue ces trois défis sont indépendants. ‘Ils ne ressortent ni des même causes, ni du même calendrier. Mais leurs solutions sont liées.’⁶⁰ Pour éliminer le défi démocratique, il faut aussi résoudre le problème de légitimité, en donnant un rôle actif aux citoyens européens. Pour atteindre cet objectif la Commission européenne a décidé de préparer un Livre Blanc sur la gouvernance. Dans le processus de la préparation de ce Livre Blanc, certaines propositions qui font référence aux aspects de la gouvernance sont introduites. Ces propositions apportent des nouveautés au fonctionnement de la Commission de ce fait nous allons d’abord aborder le fonctionnement du pouvoir exécutif dans l’UE notamment la Commission.

Toutefois les propositions sont faites pour la préparation du livre Blanc sur la gouvernance. Ces propositions seront analyser sous les notions de la représentation, de la participation, de la transparence et de la primauté droit dans le fonctionnement de l’UE.

i) La question de la représentation dans l’UE

a) La décentralisation par agence

Au cours des dernières décennies, on a assisté dans l’Union européenne à une dispersion sans cesse croissante des pouvoirs et des compétences politiques. En même temps, dans un certain nombre d’États membres, des compétences ont été transférées aux autorités locales et la démocratie s’est renforcée aux niveaux local et régional. On constate qu’au-delà des échelons de compétences communautaires, nationaux et infra-nationaux, il existe des domaines d’intérêt européen nécessitant une meilleure articulation des différents niveaux de décision, afin de donner plus d’efficacité, de cohérence et de transparence à l’élaboration des politiques dans le secteur public, mais aussi de favoriser une participation plus large et effective des différents acteurs concernés. L’UE peut d’abord commencer par la décentralisation par agences. Selon certains auteurs les agences sont inévitables pour la gouvernance

⁶⁰ “Un Livre Blanc Sur La Gouvernance Européenne, Approfondir La Démocratie Dans L’union Européenne”, Programme de travail Document de travail des services de la Commission, Bruxelles, le 11 octobre 2000, SEC(2000) 1547/7 p.5 final disponible sur l’Internet, <http://www.europa.eu.int/comm/governance/work/fr.pdf> visité le 25.05.2006

européenne, étant donné “ qu’il s’agit d’une absence du peuple européenne- les citoyens européennes ne se sentent pas comme une unité politique ”⁶¹.

Les agences ont la mission qui correspond à des tâches de régulation communautaire, nous pouvons d’abord commencer par la décentralisation des agences européens. Il est premièrement proposé d’appeler agences de régulation en mettant l’accent sur les agences de régulation à vocation décisionnelle chargées de l’application de la réglementation. L’UE doit profiter de l’expérience d’autres acteurs sur la problématique des agences de régulation. Le point important dans ce sujet est de reconnaître, d’une part, la pertinence de recourir dans certains cas à des agences européennes autonomes comme moyen supplémentaire d’action du système communautaire et de souligner, d’autre part, l’opportunité de leur attribuer, sous certaines conditions, un pouvoir décisionnel cohérent avec leurs responsabilités. Dans les conditions envisagées, signifierait clairement un renforcement de la capacité de l’exécutif européen dans son ensemble (Commission - Etats membres - agences) à remplir ses missions.

Le recours à des agences autonomes de l’administration centrale n’est pas un phénomène nouveau. Au niveau communautaire, la consolidation des agences européens existant de même que la création des nouvelles institutions indépendantes mieux adaptées aux tâches exigeantes de la réglementation européenne, se heurte à la barrière juridique particulière que constitue l’influence permanente de la doctrine Meroni de la Cour de Justice des Communautés européennes ; c’est-à-dire une lecture de l’article 4 du traité de Rome, qui n’autorise la délégation de compétences communautaire que dans des cas très limités.

Les expériences au niveau national mettent en relief trois raisons principales pour confier l’accomplissement de certaines tâches à des agences autonomes : ‘la nécessité dans certains domaines de mobiliser une expertise pointue, le besoin d’assurer la crédibilité de l’action publique et le souci d’une visibilité permettant

⁶¹ Paul Magnette, *What’s the European Union? Nature and prospects*, Palgrave, Macmillan, China, 2005, p.175

d'identifier un sujet particulier à un acteur public précis.⁶² Dans l'union européenne, le modèle communautaire de régulation est fondé dans la plupart des cas sur une harmonisation supranationale et une décentralisation administrative nationale de l'application de la réglementation, mais cette régulation est confronté à des évolutions découlant du degré d'intégration atteint par le marché unique. Le résultat des différentes crises survenues au sein du système communautaire (« vache folle », dioxine⁶³, naufrage de l'Erika⁶⁴, etc.) est, à la fois une défiance des européens par rapport à l'action des institutions nationales ou européennes traditionnelles, mais dans le même temps, une prise de conscience de la nécessité de plus d'Europe et d'une meilleure identification de l'action communautaire pour garantir les objectifs de l'intégration européenne. L'élargissement de l'éventail d'instruments dont dispose le système communautaire, et notamment le recours à des agences, peut être un moyen de mieux gérer l'espace européen de régulation. Pour un recours des agences, nous avons besoin d'une analyse en trois étapes. La première étape est de constater l'existence d'inefficacités dans le système de régulation communautaire préexistant ; la deuxième est de vérifier la valeur ajoutée du recours à l'agence, en termes d'expertise technique, de crédibilité et de visibilité, par rapport à d'autres alternatives la dernière étape est de s'assurer, le cas échéant, de la possibilité de déléguer ou de conférer un pouvoir décisionnel à l'agence. Si ces trois conditions existent, la mise en réseau ou « européenisation » des régulateurs nationaux au sein d'une agence européenne autonome est une alternative sérieuse lorsque la décentralisation administrative de l'application de la réglementation européenne entraîne des inefficacités qui affaiblissent la légitimité du système. En ce qui concerne l'attribution d'un pouvoir décisionnel, les agences de régulation visant à « européeniser » la coopération entre régulateurs nationaux existants pourraient, dans le cadre institutionnel actuel, exercer un pouvoir d'adoption d'actes à portée individuelle d'application des règles de droit dérivé à des cas particuliers pour autant que ceci n'implique pas une marge d'appréciation large de portée politique.

⁶² Rapporteur : A. QUERO, "Etablissement D'un Cadre pour des Agences de Régulation à Vocation Décisionnelle" p.3; juin 2001, disponible sur l'internet

http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe6/report_fr.pdf visité le 18.05.2006

⁶³ les sources d'émission de polychlorure dioxine et furane (PCDD/ Fs) PCB dans l'environnement, dans les aliments pour animaux et dans les denrées alimentaires ; la Commission prend d'action pour les réduire le 25 octobre 2001

⁶⁴ Une catastrophe écologique : le naufrage d'un pétrolier maltais au nom de Erika le dimanche 12 décembre 1999, en laissant échapper de ses soutes 10.000 tonnes de fioul lourd après être brisé en deux.

Autrement dit, les décisions individuelles doivent s'inscrire dans un domaine où un objectif clairement défini encadre la décision individuelle.

Les limites d'un cadre constitutif commun qui organisent à la fois l'autonomie et le contrôle des agences européennes, sont précisés. Selon cette précision, ce cadre mettrait en oeuvre un certain nombre de principes de base qui doivent présider la création et conception de toute agence européenne de régulation : spécialisation du mandat de l'agence, autonomie juridique et administrative, transparence et équité dans son fonctionnement et l'adoption d'actes, taille limitée de l'organe de supervision, parité des exécutifs (Commission, Etats membres) dans l'organe de supervision et représentation sans droit de vote des ayants droit dans ce même organe.

L'un ou plusieurs Comité(s) consultatif(s) instruisent les actes de régulation de l'agence. Selon cette proposition, les membres du Comité consultatif seraient nommés par le Conseil de surveillance par procédure d'appel ouverte. Toutefois, le Directeur pourrait se faire assister d'un Conseil exécutif restreint pour la prise de certaines décisions sensibles. En plus, les agences avec pouvoir décisionnel seraient en outre dotées d'une Chambre de recours composée de membres extérieurs à l'agence et dont le rôle serait d'instruire les plaintes des tiers concernés et de statuer, en première instance, sur la révision des décisions de l'agence avant la saisine de la justice. Enfin, la proposition d'une participation accrue de la Commission dans le conseil de surveillance des agences a comme corollaire la nécessité de développer au sein de la Commission la capacité de jouer pleinement ce rôle. Il y a donc un réel besoin de pilotage et de suivi des agences étant donné qu'il a un déficit institutionnel perceptible. 'A cet égard il faut combler du fossé institutionnels au moyens des agences.'⁶⁵

⁶⁵ Michelle Everson, Giandomenico Majone, "Réforme institutionnelle : agences indépendantes, surveillance, coordination et le contrôle procédural", dans Schutter de Olivier, Lebessis Notis et John Paterson, *La Gouvernance dans l'Union Européenne*, La Commission européenne, Italie, 2001, p.140

b) Décentralisation géographique

En générale l'intégration européenne est un processus d'une méthode centralisée allant de haut en bas et cette méthode Il n'en demeure pas moins qu'une meilleure implication de tous les niveaux de gouvernement, ainsi que de la société civile et du grand public, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communautaires est une condition *sine qua non* de la crédibilité, de la légitimité et de l'appropriation des politiques et de la législation communautaire. L'UE détermine d'abord le lien entre la gouvernance et la décentralisation. Dans la perspective de la gouvernance, de savoir si ces formes de décentralisation respectent bien les impératifs d'efficacité et de démocratie, dans quel cas une décentralisation plus ou moins poussée pourrait être souhaitable et si de meilleur mode de coopération décentralisé pouvait être mis en place. Les pressions en faveur de décentralisation se sont accentuées. Elle transparaissait déjà dans la traité de Maastricht avec l'introduction du principe de la subsidiarité placé sous le signe d'une Europe plus proche aux citoyens.

D'abord, l'UE définit le concept de "décentralisation" comme 'un processus qui implique un large éventail de nouveaux acteurs dans l'élaboration des politiques et accroît les responsabilités à divers niveaux, et qui peut par conséquent être associé à une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre. Ce processus n'exige donc pas seulement une délégation de pouvoirs mais aussi une meilleure coordination.'⁶⁶ Il s'agit en fait de savoir comment les rôles et les responsabilités qui relèvent des compétences actuelles de l'UE pourraient être décentralisées et redéfinies de sorte que ces acteurs puissent prendre une plus large part à l'élaboration, à la mise en œuvre et au contrôle de l'application des politiques et de la législation communautaire.

Selon certains auteurs 'la décentralisation transparaissait déjà dans la traité de Maastricht avec l'introduction du principe de la subsidiarité placé sous le signe d'une

⁶⁶ Rapport du groupe de travail 3b, "Décentralisation Meilleure implication des acteurs nationaux, régionaux et locaux" p. 3, Juin 2001 disponible sur l'internet: http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe7/report_fr.pdf visité le 20.05.2006

Europe plus proche aux citoyens'⁶⁷. Mais l'UE distingue la décentralisation de la subsidiarité. La subsidiarité définit les compétences des divers niveaux de gouvernement, alors que la décentralisation met l'accent sur leur interaction. 'La décentralisation suppose que tous les niveaux de gouvernance élaborent, proposent, mettent en œuvre et contrôlent conjointement l'application des politiques.'⁶⁸ La décentralisation ne doit pas mener à une re-nationalisation ni aboutir à une dilution ou à l'abandon des objectifs ou des responsabilités de l'UE.

Ensuite, l'Union donne l'importance des expériences de décentralisation en cours dans différents secteurs et elle aussi confirme qu'un certain nombre de politiques communautaires sont déjà décentralisées à divers degrés et pour différents motifs. Toutefois, même couronnées de succès, les expériences ne peuvent être transposées d'un secteur à un autre sans une analyse approfondie des circonstances, des risques et des conditions spécifiques. Il est recommandé à la Commission 'd'entreprendre de nouveaux travaux pour approfondir la réflexion sur l'extension de la décentralisation.'⁶⁹

Bien qu'il soit utile, la décentralisation n'est pas sans risques. Il paraît dans tous les cas nécessaires que la fixation des objectifs et la définition des éléments essentiels de la politique en question demeure du ressort des institutions centrales européennes. La décentralisation concerne donc surtout la mise en œuvre et doit s'accompagner d'une transparence et d'une participation accrue. La décentralisation pourrait être bien plus poussée dans certains des domaines d'action de l'UE.

En outre, l'Union examine les facteurs de décentralisation ou de centralisation, et recense certaines des conditions d'une décentralisation accrue, ainsi que ses avantages et ses inconvénients. Elle aborde par ailleurs brièvement les quatre questions spécifiques du mandat concernant le mode de fonctionnement dans un contexte plus décentralisé. Premièrement, le fait que la Commission doive à la fois apporter son appui aux acteurs décentralisés et exercer un contrôle sur eux;

⁶⁷ Notis Lebessis et John Paterson "Développer de nouveaux modes de gouvernance", in Schutter de Olivier, Lebessis Notis et John Paterson, *La Gouvernance dans l'Union Européenne*, La Commission européenne, Italie, 2001, p.281

⁶⁸ Op.cit . p. 3; http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe7/report_fr.pdf

⁶⁹ *ibid.* p.4

deuxièmement, l'adoption et la promotion de textes législatifs moins détaillés, dont des “directives-cadres”, ainsi que des approches volontaires sous certaines conditions; troisièmement, le renforcement de l'assistance technique et financière en faveur des autorités qui ne disposent pas de capacités administratives et financières suffisantes; et, quatrièmement, de meilleures procédures de contrôle de l'application de la législation communautaire et les recommandations de création de voies de recours au moyen de la législation secondaire et de mise en place d'un réseau de médiateurs chargés de traiter les problèmes “européens” à l'échelon local.

La décentralisation européenne apporte des recommandations spécifiques. Premièrement, les autorités nationales et infra nationales et un large éventail d'acteurs non gouvernementaux représentatifs devraient être impliquées. Le rôle du Comité des régions et du Comité économique et social devrait faire l'objet d'un examen approfondi pour envisager leur association plus précoce aux consultations préalables, une meilleure organisation de la représentation des autorités infra nationales et de la société civile, et un dialogue structurel plus large allant au-delà de la consultation sur des propositions spécifiques.

Deuxièmement, il faut créer des synergies avec les réseaux locaux. “La coopération et l'implication des réseaux locaux ouvrent de larges perspectives pour une meilleure réalisation des objectifs de l'UE. La proximité, l'efficacité, l'acceptabilité et la visibilité pourraient s'en trouver accrues.”⁷⁰ Il serait possible d'examiner quelles pourraient être les modalités de cette coopération dans chaque domaine d'action de l'UE, après quoi la Commission pourrait lancer une initiative proactive pour en fixer les objectifs et les principes.

En tant “qu'instruments d'une mise en œuvre plus efficace des politiques, la coopération avec les collectivités territoriales décentralisées comme avec les autorités fonctionnellement décentralisées dotées de responsabilités de mise en œuvre des politiques et de la législation communautaire devrait être encouragée. Elle devrait être intégrée dans le droit dérivé et être juridiquement contraignante.”⁷¹

⁷⁰ *ibid.* p.5

⁷¹ *ibid.* p.5

Le groupe suggère que la Commission entreprenne un examen plus approfondi pour déterminer dans quelle mesure il pourrait être davantage fait appel à cet instrument pour atteindre les objectifs d'un large éventail de politiques communautaires. Des contrats types devraient par ailleurs être élaborés de sorte que leurs structures juridiques et financières puissent ensuite être adaptées aux circonstances particulières.

Grâce à la décentralisation, "l'UE préconiserait l'adoption à court terme par la Commission d'un programme précis et concret comprenant différentes suggestions concrètes, accompagné de mesures pour renforcer l'efficacité du traitement des plaintes par la Commission."⁷² Il ne s'agit pas d'abandonner le rôle central de la Commission en tant que gardienne du Traité, mais plutôt de veiller à ce que l'action nationale et/ou régionale complète sa propre action de manière plus efficace. Une campagne d'information généralisée visant à rendre le citoyen plus conscient de ses droits et de ses possibilités de voies de recours, en mettant l'accent sur le lien direct dont il dispose vis-à-vis des institutions communautaires.

c) Gouvernance aux divers niveaux

Le développement équilibré et durable du territoire de l'Union européenne est le domaine retenu pour examiner des méthodes nouvelles d'articulation des différents niveaux de décision, étant donné que l'examen des implications des politiques sectorielles sur le territoire peut mettre en évidence les incohérences et l'éclatement de ces politiques, et que la dimension territoriale est celle qui permet le mieux de concilier les approches verticales (différents niveaux de pouvoir, des compétences, communautaires nationaux, infra- nationaux) et horizontale (différents secteurs, transnationaux).

Plus généralement, les régions à compétence législatives demandent une plus grande implication dans les décisions de l'Union européenne dans leur sphère de compétences. Elles considèrent en raison qu'en raison de faible influence du Comité

⁷² *ibid.* p.43

des Régions, leur participation directe au Conseil de ministres est nécessaire, ainsi qu'un droit de recours en annulation sur les matières de leur compétence.

Pour atteindre le but de la gouvernance il faut rechercher et de proposer des mécanismes de coopération articulant les différents niveaux de décision et reposant sur une logique de compétences partagées et non pas hiérarchisées. Il s'agit de trouver des coopérations et des complémentarités nouvelles entre ces différents niveaux pour qu'ils accèdent mieux au processus de décision et qu'ils contribuent, chacun à leur place, à renforcer l'efficacité, la cohérence et la transparence de l'ensemble.

L'UE fait cinq propositions dans le rapport sur 'Gouvernance A Plusieurs Niveaux : Articulation Et Mise en Réseau des Différents Niveaux Territoriaux'. La première proposition est "la participation à l'agenda politique européenne à fin d'instaurer un dialogue local et régional dans la prise de décision avant de saisir formellement le Comité des Régions"⁷³. Ce dialogue constant et organisé est d'intérêt commun. Les collectivités territoriales sont fortement affectées par les politiques et les législations de l'Union. Selon le rapport l'organisation du dialogue local et régional avec la Commission sur l'agenda politique européen aurait 2 axes opérationnels qui sont Une rencontre politique annuelle en novembre/décembre avec le Collège sur le programme de travail de la Commission sur les seules questions et une rencontre annuelle avec les Commissaires concernés par les politiques ayant un impact territorial.

La deuxième proposition est à pour but de "la mieux association de Comité de Régions"⁷⁴. Pour réaliser ce but, il faut d'abord Charger le Comité des Régions d'identifier les bonnes pratiques d'association des régions au processus législatif et politique de l'Union. Il est proposé que la Commission demande au Comité des Régions de procéder à l'examen des bonnes pratiques existant dans les Etats membres quant à l'association des autorités régionales et locales dans le processus de

⁷³ Rapporteur : J-C. Leygues, "Gouvernance A Plusieurs Niveaux : Articulation Et Mise en Réseau des Différents Niveaux Territoriaux", Mai, 2001, p. 7 disponible sur l'internet, http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe10/report_fr.pdf visité le 20.05.2006

⁷⁴ *ibid.*p.7

préparation de la législation et des politiques communautaires, et quant à leur éventuelle association au processus de décision.

Toutefois il faut renforcer le rôle consultatif du Comité des Régions, et il faut charger le Comité des Régions d'une mission de recherche sur la décentralisation des politiques communautaires.

La troisième proposition est "le partenariat dans la mise en œuvre des politiques communautaires entre les trois niveaux d'acteurs territoriaux infra national, national, communautaire"⁷⁵. Pour la réalisation de cette proposition, il faut qu'il y ait une généralisation du partenariat tripartite entre les autorités régionales et locales, nationales et l'Union représentée par la Commission dans la mise en œuvre des politiques communautaires afin de favoriser une meilleure information et appropriation des orientations et de la législation européenne, une meilleure cohérence dans l'application des différentes politiques communautaires entre elles et par rapport à leur territoire d'application retenu par l'Etat et le niveau sub-national concerné, l'association de la société civile, la transparence de l'action de l'Union, et l'association des autorités régionales et locales à la réalisation des politiques communautaires spécifiques dans le champ de leur compétence territoriale et sectorielle ou/et de leur capacité d'intervention. Un complément d'âme peut provenir des institutions nationales. "Si les tendances lourdes vont dans le sens d'une décentralisation des décisions et de la mise en œuvre vers les instances nationales, il est logique que les organes nationaux de contrôle démocratique retrouvent eux aussi un rôle accru"⁷⁶

La quatrième proposition est 'd'organiser la coopération des politiques communautaire pour la cohérence'⁷⁷. La proposition de méthode de coordination des politiques communautaires, de leur impact sur le développement durable et la cohésion de l'Union est réalisée dans le rapport qui est mis en place par quatre étapes. D'abord, la Commission ira préparer un document périodique d'orientation

⁷⁵ *ibid.* p.6

⁷⁶ Paul Magnette, Eric Remacle, " La Grande transformation de l'Europe" dans *Le Nouveau Modèle européen*, ed. Par Paul Magnette, Eric Remacle. Edition de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000, p.15

⁷⁷ op.cit p. 41 http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe10/report_fr.pdf

stratégique. Ensuite, en amont des documents d'encadrement et d'orientation de la Commission avec une consultation des autorités régionales et locales va être préparé. Après, la Commission pourrait présenter aux autres Institutions des propositions avec éventuellement les options préparatoires qui ont conduit à son choix. Finalement, il y aurait des demandes de la Commission au Conseil et au Parlement de prendre les mesures d'organisation.

La dernière proposition du groupe est "de créer un instrument juridique communautaire de coopération communautaire"⁷⁸ qui remplace les conventions bilatérales des Etats membres, un instrument transfrontalière, transnationale et interrégionale. " Il est proposé que la Commission soit chargée de mettre en place un groupe d'études avec des spécialistes, des représentants administratifs régionaux et nationaux en liaison avec l'Institut de Florence. Le résultat de ce groupe permettrait à la Commission de présenter une proposition en juillet 2002, qui donnerait lieu à un règlement décidé par le Conseil et le Parlement européen."⁷⁹

Dans la conclusion, le rapport constate un dilemme. Bien qu'il y ait une dispersion sans cesse croissante des pouvoirs et des compétences politiques, à l'accroissement de l'intégration européenne, un processus de décentralisation engage dans la majorité des Etats membres. Il faut constater que les processus de décision est hiérarchiques et univoques. L'Union européenne considère que les décisions doivent être prises au niveau le plus proche du citoyen, d'un côté, elle ne prévoit aucun moyen pour mettre en oeuvre ce principe, ce qui ne facilite ni la transparence ni l'efficacité. Mais d'autre côté, il y a une faible volonté politique à tous les niveaux des régions de s'investir dans des projets commun.

ii) La question de la participation dans l'UE

D'un côté, le grand débat sur l'évolution et la démocratie européenne est formulée souvent comme opposant démocratie représentative à démocratie participative. De l'autre côté, il y a les critiques de "non légitimation du parlement européen, étant donné qu'il s'agit une croissance continue des taux d'abstention aux élections

⁷⁸ *ibid.* p. 46

⁷⁹ *ibid.* p. 46

européenne”⁸⁰. De ce point, pour la gouvernance européenne, l’importance de la participation augmente.

Dans cette perspective, une large consultation des organisations de la société civile et sa participation à l’élaboration des politiques et des réglementations n’est pas un phénomène nouveau. ‘Il faut noter qu’aux termes du traité de Maastricht (articles 138, 139) le dialogue social européenne joue un rôle particulier dans l’adoption de politiques et de décisions dans le domaine de la politique social européenne’⁸¹.

La consultation très large d’une grande diversité d’intéressés figure en bonne place parmi les moyens permettant d’assurer que les propositions de la Commission sont techniquement viables, concrètement réalisables, et acceptables pour les porteurs d’enjeux. La participation de la société civile n’est pas nouvelle démarche et qu’elle a été reprise, au fil des années, dans un certain nombre de documents de la Commission. Il faut souligner que ces consultations ne diminuent en rien le rôle du Parlement européen. Par contre ces opérations de consultation cohérentes et transparentes ne peuvent que renforcer la responsabilité. Depuis quelques années, il est de plus en plus communément admis qu’en sus des formes traditionnelles de responsabilité, les administrations publiques doivent répondre de leurs actes devant la société dans son ensemble.

Bien qu’il soit difficile de trouver une bonne définition de la société civile, l’UE a décidé d’adopter la définition qu’en donne le Comité économique et social, laquelle couvre les principales catégories d’organisations de la société, en dehors du gouvernement et de l’administration.

“La société civile organisée comprend en particulier :

- ce que l’on appelle les "acteurs du marché du travail" [organisations syndicales et patronales – également appelées les “partenaires sociaux”];
- les organisations représentatives des milieux socio-économiques, qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens restreint;

⁸⁰ Paul Magonette, Eric Remacle, op.cit p.14

⁸¹ Union européenne, Versions consolidées du Traite sur l’Unon Européenne, Office des Publications officielles des Communauté européennes, 1997, p.103

-les ONG (organisations non gouvernementales) qui unissent les personnes sur des causes communes, par exemple les organisations de protection de l'environnement, les organisations de défense des droits de l'homme, les associations de consommateurs, les associations caritatives, les organisations scolaires et de formation, etc.;

- les organisations de base (c'est-à-dire les organisations issues du centre et de la base de la société et poursuivant des objectifs axés sur leurs membres), par exemple les mouvements de jeunesse, les associations familiales et toutes les organisations de participation des citoyens à la vie locale et municipale;

- les communautés religieuses.⁸²

La Commission ont exposé les différentes formes de dialogue et de coopération avec la société civile qui existent déjà. Ensuite, un certain nombre d'auditions ont eu lieu avec des représentants des organisations porteuses d'enjeux (partenaires sociaux et ONG) ainsi qu'avec des universitaires et des représentants du Comité économique et social. Tous les représentants de la société civile ont insisté sur la nécessité pour la Commission d'adopter une approche plus systématique et cohérente de la consultation et ont estimé qu'il fallait accroître la transparence des procédures de consultation formalisées ou structurées existantes. Certaines ONG ont préconisé, pour un dialogue structuré, la création d'une base juridique par l'introduction d'un article spécifique dans le traité. Le point important c'est que les avis sur l'utilité d'un système d'accréditation étaient partagés. Le Comité économique et social élabore un programme destiné à renforcer le dialogue avec une série d'organisations de la société civile et à accroître l'efficacité des procédures de consultation.

Enfin, il est noté que les ONG estiment que leur rôle n'est pas suffisamment reconnu. Toutefois l'Union fait une recommandation pour améliorer la situation. Premièrement, la transparence doit être améliorée par la création d'une base de données exhaustive fournissant des informations sur les organisations de la société civile actives au niveau européen. Deuxièmement, les données sont complétées par la liste de tous les organes consultatifs, ainsi que par des détails sur les organisations qui en font partie. Il recommande que les organisations de la société civile soient invitées à fournir des informations sur leurs objectifs, leur composition, leurs sources

⁸² Journal officiel des Communautés européennes (1999/C329/30)

de financement et leurs modes de consultation de leurs membres. Ces informations éclaireront d'un jour, la nouvelle manière dont la Commission élabore sa politique. Toutefois, il faut introduire une plus grande cohérence au moyen de lignes directrices fixant des normes minimales pour les procédures de consultation dans tous les services de la Commission. Il s'agit de couvrir notamment les sujets de consultation, les modalités d'application du principe de consultation précoce, les critères de l'identification des porteurs d'enjeux concernés, les conseils pratiques sur les modalités d'exécution de la procédure proprement dite, le mode de présentation des résultats de la consultation aux décideurs politiques et, enfin et surtout, la manière de donner un retour d'information aux porteurs d'enjeux qui ont été consultés. Ces lignes directrices sont visées à faire l'objet d'un *suivi* et d'une *évaluation* pour en assurer l'efficacité maximale.

“Une fois que ces deux mesures auront été exécutées, la Commission, en collaboration avec ses partenaires de la société civile, déciderait s'il faut faire avancer les choses”⁸³. L'une des démarches possibles consiste à mettre au point des accords de partenariat, une idée que semble recueillir la faveur des ONG, et notamment de celles qui sont présentes dans le secteur social et dans celui du développement. Ces accords doivent être fondés sur les normes minimales évoquées ci-dessus et assureraient un cadre stable de collaboration. En outre, les partenaires de la consultation doivent, eux aussi, appliquer certaines normes minimales en matière de représentativité, de responsabilité et de transparence.

A partir des enseignements tirés, il est proposé que l'étape suivante porte sur la réalisation d'une étude à moyen terme pour déterminer la nécessité éventuelle d'un accord généralisé entre la Commission et tous ses partenaires de consultation réguliers. Elle concerne les autres institutions européennes et insiste une fois encore sur l'importance d'une bonne consultation pour avoir une bonne législation bénéficiant d'un large soutien. Enfin, le rapport met accent les rôles futurs du Comité économique et social et du Comité des régions dans le cadre du dialogue avec la société civile est accentué.

⁸³ Rapporteur : M. Kröger , “Consultation Et Participation De La Société Civile” Juin 2001, p. 3
Disponible sur l'internet http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe3/report_fr.pdf
visité le 20.05.2006

Une autre proposition de l'UE pour la participation est de consulter aux experts. Selon l'UE, de nos jours, les décideurs publics, les médias et les citoyens consultent des "experts" pour obtenir des explications et des conseils sur des sujets comme, le changement climatique, la politique de l'emploi, l'ESB ("maladie de la vache folle") et les organismes génétiquement modifiés. Toutefois, de nombreux cas ont permis de constater récemment que, si elle est de plus en plus utilisée, l'expertise est aussi de plus en plus contestée. En outre, dans l'interaction entre différents niveaux de gouvernance dans l'Union européenne, l'expertise doit être crédible sur un éventail de cultures nationales dans le domaine scientifique et de l'action publique. "Elle devrait être suffisamment solide pour étayer des propositions d'action tant au niveau communautaire que dans les arènes internationales"⁸⁴.

Des dispositions générales concernant l'accès du public aux documents des institutions communautaires ont été adoptées. Les comités scientifiques consultatifs de la Commission ont été réformés en 1997 et les critères d'excellence, d'indépendance et de transparence ont été renforcés. La Commission européenne consulte largement au moyen de Livres verts sur des questions diverses et, de plus en plus, d'Internet. Il faut cependant aller plus loin pour améliorer les interactions entre l'expertise, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et le débat public. Le groupe de travail a fait les définitions de "l'expertise", la signification du terme "démocratiser" dans ce contexte, la détermination des besoins et des caractéristiques des références européennes, l'incertitude et le principe de précaution, l'indépendance et l'intégrité, les facteurs d'efficacité, et le rôle des médias. Dans ces définitions, il met l'accent sur des enseignements importants peuvent être tirés de l'expérience passée et en cours.

La participation par l'expertise est une proposition la plus critiquée. Selon certains auteurs " La participation par l'expertise n'est pas neutre, elle est fortement politisée

⁸⁴ Rapporteur : A. Liberatore ; "Démocratiser L'expertise Et Établir Des Références Scientifiques Européennes", Juin 2001, p. 3 disponible sur l'internet http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe2/report_fr.pdf visité le 20.05.2006

et il sera illusoire de penser que la participation de groupes d'intérêt permettra une représentation homogène et égales des intérêts sociétaux ”⁸⁵

C'est pour cette raison que la Commission détermine sept objectifs correspondant en voie de la démocratisation qui sont : accessibilité et transparence, responsabilité, efficacité, alerte précoce et prévoyance, indépendance et intégrité, pluralité, et qualité. Elle détermine aussi cinq lignes d'actions pour atteindre ces objectifs. D'abord ces lignes d'action s'appliqueraient aux travaux de la Commission et de ses services. Dans le cadre de ce processus, des discussions auraient lieu avec d'autres institutions et agences communautaires et avec les administrations des États membres, ce qui devrait non seulement créer une perception commune des pratiques et priorités actuelles, mais aussi permettre de recenser les possibilités d'adapter et d'appliquer ultérieurement des actions connexes plus largement dans l'UE (par exemple, par la méthode ouverte de la coordination). Le résultat souhaité est un processus décisionnel de meilleure qualité et le rétablissement de la confiance dans le recours à l'expertise dans l'adoption des politiques européennes.

Enfin on peut dire qu'une utilisation plus transparente de l'expertise dans les différents comités européens a représenté une demande forte à la Commission, mais bien évidemment la démocratisation de l'expertise ne s'arrête pas aux portes de la Commission. Les mêmes principes de publicité et de responsabilité doivent être à tous les niveaux de prise de décisions dans l'Union européenne.

iii) La question de la Transparence dans l'UE

Dans le cadre d'une gouvernance moderne basée sur la responsabilité des décideurs, il est clair que l'exigence de transparence ne doit pas se limiter aux actes définitifs qui affectent le citoyen, mais qu'elle concerne aussi les informations et arguments sur lesquels les décideurs ont basé ces actes. L'UE se félicite donc aussi des mesures prises par les institutions pour garantir l'accès des citoyens aux documents préparatoires.

⁸⁵ Sabine Saurugger, "L'expertise: un mode de participation des group d'intérêt au processus décisionnel communautaire" *Revue française de science politique*, 52, Août, 2002, p. 376

Bien que nous puissions observer des manifestations de la transparence dans des relations horizontales de type contractuel, il semble que les dimensions les plus importantes du phénomène jouent dans des rapports de pouvoirs de nature verticale qu'il s'agisse du pouvoir exercé par des autorités publiques internationales ou nationales ou même du pouvoir de puissances privés, en particulier économiques.

a) L'évaluation

Selon l'UE, la transparence a une double finalité premièrement sur le plan économique traçant la voie vers les solutions les plus rentables; deuxièmement sur le plan politique, elles renforcent la légitimité des décisions et la responsabilité des décideurs. Dans le contexte plus spécifique de la gouvernance, l'évaluation et la transparence cessent d'être une option pour devenir un impératif. L'évaluation ne vise pas de se substituer aux décisions politiques mais d'élever le niveau du débat en obligeant les différents acteurs à élargir leurs horizons. "Il ne faut pas tout passer à la moulinette des chiffres mais d'un état d'esprit - et son aboutissement positif dépend moins de calculs économiques précis que d'une volonté d'apprendre, de comprendre et d'explorer de nouvelles pistes pour faire évoluer la logique décisionnelle."⁸⁶

Étant donné que l'UE a une image comme le responsable de la mauvaise évaluation de la réglementation, même si l'action communautaire trouve essentiellement son origine dans des entraves aux échanges créées par les législations nationales et si le dernier mot concernant les propositions de la Commission appartient toujours au Parlement et au Conseil, la Commission serait tenue pour responsable du comportement des autres du fait qu'elle représente l'intérêt commun et qu'elle détient un droit exclusif d'initiative. La Commission doit assumer ses responsabilités spécifiques en matière de qualité réglementaire, la responsabilité générale du système et sa responsabilité démocratique sont partagées par toutes les institutions de l'Union - une obligation de rendre compte qui requiert transparence et *traçabilité*.

⁸⁶ Rapporteur : H. Suma, "Evaluation et Transparence", Mai, 2001, p. 14 disponible sur l'internet http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe4/report_fr.pdf visité le 20.05.2006

La Commission doit avoir le courage de recourir, s'il y a lieu, à tous les moyens juridiques dont elle dispose pour bloquer des initiatives nationales ou des décisions du Conseil non justifiées. Toutefois la Commission doit aussi détailler davantage l'exposé des motifs de ses propositions, tant en amont qu'en aval de l'activité législative, et d'anticiper tous les amendements que d'autres institutions pourraient éventuellement présenter. Dernièrement, il faut qu'il y ait un impératif de transparence de l'ensemble du processus décisionnel, non seulement en ce qui concerne les actes du Parlement, du Conseil et de la Commission mais également les travaux des multiples comités et groupes chargés de leur préparation. Ainsi les comités de gestion et de réglementation, aussi utile que puisse être leur avis technique, risquent-ils de créer une certaine confusion dans l'attribution des compétences et de conduire à une bureaucratisation de la réglementation. Les avis des comités restent consultatifs; malgré leur nom, les comités ne gèrent rien et ne réglementent rien. Les décisions sont prises soit par la Commission, soit par le Conseil⁸⁷ Mais l'avis du comité affecte la répartition des compétences entre ces deux institutions. En effet, si le projet de la Commission ne recueille pas l'agrément du quorum dans un comité, le Conseil devient compétent pour arrêter la mesure envisagée. Il est donc important de distinguer clairement entre les deux fonctions de ces comités:

La fonction consultative qu'ils partagent avec tous les autres types de comités. Les fonctionnaires nationaux réunis dans les comités apportent une expertise technique précieuse et contribuent à une coopération efficace et à une meilleure qualité des actes communautaires. La fonction constitutionnelle résultant des répercussions de l'avis consultatif sur la répartition des compétences entre Commission et Conseil. Cette seconde fonction concerne le rôle des différentes institutions et l'équilibre entre l'intérêt commun et les intérêts nationaux. Etant donné que la transparence dépasse l'idée de "l'administration ouverte"⁸⁸ ces fonctions doivent aussi être ouverte à la société.

⁸⁷ CJCE, arrêt du 17.12.1970 dans l'affaire 25/70 (Köster), Rec. XVI, p. 1161 , point 9.

⁸⁸ Joël Rideau, "Jeux d'ombre et de lumières en Europe" dans *La Transparence dans l'Union Européenne, Mythe ou principe Juridique?* sous la direction de Joel Rideau, L.G.D.J, 1998, Paris, p.13

Avec la notion de transparence l'UE rend aussi le compte à la notion d'évaluation. L'idée d'une évaluation systématique dans l'UE est née dans le cadre de la gestion des programmes de dépenses mais son esprit et ses nombreux instruments sous-tendent désormais l'appréciation des activités réglementaires, même si la mesure des valeurs s'avère plus complexe que celle de données quantitatives.

Une approche intégrée couvrant tous les aspects - financiers, socioéconomiques et politiques, directs et indirects est recommandée. Cette approche conduit à un label de qualité unique en lieu et place des contrôles isolés et fragmentaires actuels. Bien que la création d'une Agence européenne de l'évaluation, elle n'est pas acceptée par une perspective rejetant la création des fonctions d'évaluation dans une unité centrale au sein de la Commission. Cela est intégré au processus décisionnel du service ou de l'institution compétent(e) que l'évaluation est la plus efficace. L'interaction et une méthodologie solide sont plus importantes qu'une autonomie formelle.

Ensuite, il fait la proposition pour l'adoption d'outils et de procédures pour l'évaluation régulière de l'impact de la législation. Toutefois, il recommande la promotion d'une culture décisionnelle basée sur l'analyse plutôt que sur la recherche de compromis; un suivi permanent et l'accès aux données factuelles ; le développement d'une coopération inter institutionnelle dans le domaine de l'évaluation; et finalement le renforcement du partenariat avec les États membres en matière d'évaluation.

D'après l'Union "le rôle de l'évaluation au regard de la gouvernance démocratique qui va bien au-delà de sa fonction de rendre des comptes propres aux démocraties parlementaires"⁸⁹. Ceci est encore plus vrai dans le système politique européen. En effet l'évaluation doit servir à donner aux citoyens des éléments leur permettant de développer leur capacité à juger des politiques publiques. Quant à la pertinence et les problèmes spécifiques de l'évaluation dans un contexte politique, plusieurs participants ont souligné que l'évaluation fournit des outils pour réunir et donner sens à un savoir fragmenté qui devrait aussi servir le dialogue entre les techniciens et

⁸⁹ op.cit. p.12 http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe4/report_fr.pdf

politiques par exemple à court terme, les deux doivent répondre des questions budgétaires ; dans une perspective à long terme l'évaluation est un processus continue et largement informée que possible. Sur la fiabilité et la qualité des évaluations, aux questions posées sur l'implication large des personnes directement concernées et sur les méthodes les plus à mêmes d'assurer une crédibilité de l'évaluation, les réponses des experts ont été contrastées certains insistant sur l'ouverture et le jugement des pairs, les autres sur la justesse des questions posées. Quant aux méthodes, leur choix semble avant tout conditionné par l'accent mis plutôt sur l'impact final ou plutôt sur le processus.

b) Réseaux transeuropéennes

De nos jours l'Internet est un moyen assez important pour la transparence et l'UE vise à l'utiliser pour ce but. Mais au niveau de l'Union, la transparence est considérée comme 'l'accès aux documents communautaire pour renforcer la caractère démocratique des institutions et la confiance de public envers l'administration'⁹⁰ de l'UE' Elle utilise le mot "les réseaux"⁹¹. Elle fait ressortir que les réseaux comparés à d'autres formes d'interactions (contractuelles ou hiérarchique) apparaissent comme une forme intermédiaire qui associe d'une façon structurée mais souple, des partenaires indépendants chacun contrôlant une partie des ressources et des savoirs nécessaires à tous pour atteindre des objectifs communs.

Etant donné que les réseaux sont devenus de plus en plus comme un puissant instrument, ils sont capables d'aider à résoudre de nombreux problèmes inhérents aux politiques publiques modernes. Dans le champ de la politique publique, en particulier, ils peuvent gérer avec souplesse et rapidité des questions extrêmement complexes, y compris de dimension internationale; ils peuvent impliquer un large ensemble d'acteurs dans la délibération, de manière à accroître la qualité et l'acceptabilité des choix politiques en tenant compte de la diversité croissante des

⁹⁰ Paul Magnette, *Controler l'Europe, Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2003, p.116

⁹¹ L'UE prend le terme de réseau du sens informatique. La Commission est presque toujours à l'origine du réseau (modèle étoile des ordinateurs) et assure souvent des fonctions de secrétariat, en établissant le calendrier et les procès-verbaux des réunions et en mettant à dispositions des ressources pour les réunions.

besoins; en plus ils peuvent tirer le meilleur parti de la banalisation des technologies de l'information et de la communication.

L'Union considère les réseaux comme d'ores et déjà une réalité pour la gouvernance en Europe. Ils sont appelés à prendre une importance croissante pour la gouvernance européenne, car ils offrent la souplesse nécessaire pour gérer la diversité profonde, et parfois l'opposition radicale, des cultures et structures administratives des différents États membres. C'est encore plus vrai, bien évidemment, dans la perspective de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Il y a quatre catégories de réseaux travaillant avec/pour la Commission européenne. L'examen d'une cinquantaine de réseaux interagissant avec l'Union européenne, suivi de l'analyse approfondie de plus d'une vingtaine de réseaux utilisés par la Commission pour la formulation ou la mise en œuvre de ses politiques, ont permis de dégager quatre grandes catégories sont : les réseaux d'information et d'assistance aux citoyens et aux organisations, les réseaux sollicités dans le cadre des procédures de consultation, les réseaux de mise en œuvre et d'adaptation des politiques de l'Union (programmes, dispositions législatives, etc.); et les réseaux dédiés à l'élaboration de politiques (y inclus la réglementation).

La Commission a un rôle particulier dans la gestion des réseaux de politique publique. S'agissant des trois premières catégories de réseaux, les caractéristiques et les problématiques communes qui les définissent sont relativement indépendantes du type de politique concerné. Il semble en revanche que les réseaux dédiés à l'élaboration de politiques publiques présentent d'importantes différences selon qu'il s'agit de politiques communautaires, dont le processus décisionnel est régi par la méthode communautaire ou de politiques intergouvernementales, fondées sur le consensus. Cette analyse pourrait bien faire avancer le débat sur la capacité des réseaux à jeter des ponts entre les politiques intergouvernementales (en recourant, par exemple, à la méthode ouverte de coordination) et les politiques communautaires (qui pourraient s'appuyer sur la méthode de coopération renforcée).

Dans cette perspective, le rôle de la Commission est l'assistance technique, l'animation, la structuration et de gestion des conflits. Pour assurer l'efficacité, la transparence et la responsabilité et la confiance, tenant compte des aspects humains et

reconnaissant les points de vue minoritaires ; une certaine formalisation des règles de base fondamentales peut être souhaitable, mais non des devoirs et de compétences fixées de façon rigide. Enfin une capacité d'anticiper les crises est nécessaire.

Les outils de réseautage sont déterminés. Grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC) que les réseaux ont connu un développement sans précédent et qu'ils ont prodigieusement amélioré leur efficacité dans toutes les fonctions qu'ils assument. Ces technologies sont indispensables à tous les réseaux, mais elles ne sont pas suffisantes pour avoir un réseau. "Ce sont les hommes et les organisations qui font le réseau; les TIC exercent seulement un effet de levier sur son efficacité et sa capacité à tisser des liens – encore que cela puisse demander une révision et une remise à plat du mode d'organisation et de fonctionnement du réseau"⁹².

Avant l'établissement de réseautage , il faut préparer les structures et le personnel de la Commission à la gestion de réseaux Si elle veut tirer tout le parti possible des réseaux et interagir avec eux plus efficacement, la Commission (et sans doute aussi d'autres institutions européennes) doit profiter du processus de réforme administrative en cours pour adapter ses structures et son personnel au fonctionnement en réseau (création d'équipes transversales par rapport aux différentes directions générales, déhiérarchisation des structures, renforcement des délégations de responsabilités et de pouvoir – surtout au profit des femmes, qui se montrent de remarquables animatrices de réseau –, une plus grande transparence, une meilleure remontée d'information à l'issue des consultations ou des interactions avec le "monde extérieur", plus de souplesse dans l'affectation des budgets aux différentes actions ou dans le temps, etc.).

En outre, pour accroître le nombre des acteurs informels européens, les réseaux ont un rôle important. Avec l'élargissement, les enjeux et les défis de la gouvernance européenne exigeront l'implication de la majorité des 500 millions de citoyens que compte l'Europe, selon un processus qui part davantage de la base. "Les 1 à 2 millions d'Européens qui participent directement aux réseaux transnationaux dédiés

⁹² Rapporteur : G. Clarotti, "Gouvernance Dans une Europe en Réseau" , Mai 2001, p. 19
http://ec.europa.eu/governance/areas/group9/index_fr.htm visité le 20.05.2006

aux politiques européennes ne sont pas seulement profondément motivés; ils possèdent aussi la maîtrise nécessaire des affaires européennes pour faciliter l'émergence d'une société civile européenne organisée.”⁹³ Les réseaux sont des multiplicateurs, et la mobilisation de leurs membres pourrait avoir un effet d'entraînement sur la participation des citoyens en tant qu'acteurs de l'Europe. Selon le rapport, la Commission peut jouer le rôle d'animateur, en structurant le réseau, en gérant les conflits, en fournissant les outils d'interaction ainsi que l'assistance technique, et en veillant au respect des règles de base convenues entre tous les participants. Elle pourrait même assurer le pilotage du réseau en le dotant d'une "vision" intégratrice ou en anticipant un possible crise.

Finalement, il est déterminé que “les possibilités et les modalités d'utilisation des réseaux de politique publique doivent être explorées de façon plus systématique”⁹⁴. Il est aussi constaté que tous les Européens ont encore tout à apprendre sur l'utilisation des réseaux comme instruments de politique publique. Il recommande de procéder à un examen périodique de l'expérience acquise dans la mise en place et la gestion de réseaux pour la gouvernance européenne. Il importe d'identifier les bonnes pratiques, de les promouvoir dans toutes les institutions de l'Union européenne et de favoriser les échanges en la matière avec les États membres, qui eux-mêmes se tournent de plus en plus vers les réseaux dans le cadre de leurs politiques nationales.

L'intérêt majeur des réseaux pour la gouvernance européenne est de procurer la flexibilité nécessaire à traiter des problèmes en transcendant les diversités administratives. Ils ne sont pas un substitut à l'État de droit ou la méthode communautaire, au contraire ils peuvent les combler.

⁹³ *ibid.*,p.16

⁹⁴ *ibid.*,p.19

iv) La question de la primauté de droit dans l'UE

La construction européenne s'est réalisée par le droit sous la forme des traités ratifiés démocratiquement par les États européens se réclamant tous de conceptions plus ou moins voisines de l'État de droit.

La mise en œuvre des traités constitutifs, conjuguée avec l'extension progressive des compétences des institutions européennes par l'interprétation jurisprudentielle et par l'Acte unique européen, a progressivement souligné les insuffisances de la Communauté de droit, en suscitant le développement des critiques liées à l'expansion de l'impact des textes communautaires dans les ordres juridiques nationaux. Une autre critique apportée c'est à propos de 'l'insuffisance de jugements dans le droit de l'homme'⁹⁵. En répondant à ces critiques l'UE propose a fait deux propositions ce sont 'mieux réglementer' et 'la convergence des politiques nationales.

a) Mieux Réglementer

L'UE met l'accent sur l'implication de la société civile dans le processus de réglementation, souscrivant ainsi aux conclusions du Conseil de Lisbonne⁹⁶ qui soulignent la nécessité de s'orienter vers des modes de réglementation nouveaux et plus souples. Selon le Conseil le mandat est donné à la Commission, au Conseil et aux États membres de mieux s'organiser de produire une réglementation de meilleure qualité et plus simple. Pour réaliser ce but sept critères⁹⁷ pour la meilleure réglementation sont proposés. Ce sont la proportionnalité, la proximité aux acteurs du domaine politique, la cohérence avec les autres réglementations, la certitude juridique qui veut dire une réglementation claire et fiable, la pertinence et la

⁹⁵ Joel Rideau, "L'incertain Montée vers l'Union de Droit" dans *De La Communauté de droit à l'Union de Droit*, sous la direction de Joel Rideau, L.G.D.J Paris, p. 5

⁹⁶ Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, a apporté des nouveautés concernant 'la société de l'information et E-Europe ; il propose un modèle social européen pour une nouvelle société de connaissance. http://europa.eu.int/comm/archives/commission_1999_2004/prodi/pdf/lisbon_fr.pdf

⁹⁷ Rapporteurs : C. Cotter, M.T. Fabregas, " Mieux Réglementer", Mai 2001, p.5 disponible sur l'internet http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe5/report_fr.pdf visité le 20.05.2006

disponibilité en temps utile, le haut niveau d'exigence qui apportent une solution avec la meilleure protection pour les intérêts publics, finalement l'applicabilité. Une réglementation doit posséder ces critères.

Les réglementations de l'UE a apporté sont critiquées étant donné que, les textes réglementaires qui sont directement applicable aux citoyens et aux intervenants économiques sont rarement des textes communautaires, mais le plus souvent, des lois ou des règlements qui transposent ces textes à l'échelon national. Pour supprimer ce défi, la Commission doit recourir davantage au règlement qu'à la directive dans ses propositions, en particulier là où la rapidité et l'uniformité d'application sont un enjeu important. La Commission doit aussi tendre à déléguer davantage les compétences d'exécution dans les propositions législatives qu'elle formule, dans le cadre du Traité existant.

Les actes législatifs relevant du droit primaire doivent être moins détaillés, les dispositions techniques et/ou spécifiques à un secteur pouvant figurer dans les actes d'exécution. Lors du prochain round de réformes du Traité, il serait opportun d'élargir la base juridique de la délégation des compétences au niveau communautaire, de façon à instaurer un équilibre entre législation primaire et secondaire plus proche de l'équilibre existant au niveau des États membres.

L'amélioration de la réglementation requiert un usage plus avisé de l'éventail des instruments disponibles au niveau communautaire. "La co-régulation est une approche ou une stratégie méditée, adoptée pour affronter un problème de politique publique et reposant sur la reconnaissance que pour certains aspects fondamentaux de ce problème, il est bon de recourir à une législation primaire alors que pour les questions de détail ou les clauses spécifiques à un secteur, il vaut mieux s'en remettre à la législation secondaire ou à l'autorégulation, suivant le degré de certitude requis quant aux résultats. L'autorégulation offre l'avantage d'une plus grande flexibilité et d'un meilleur accès à l'expertise nécessaire, grâce à la contribution des parties intéressées."⁹⁸ Il existe de nombreuses possibilités de concilier des instruments de

⁹⁸ *ibid.* p. 26

types divers et la "bonne formule" ne peut être identifiée qu'au cas par cas. Dans certaines situations, la conciliation de plusieurs mesures n'est pas du tout appropriée.

Le recours à la co-régulation comporte deux mesures pratiques. La première consiste à utiliser davantage la législation-cadre pour établir des droits et des devoirs fondamentaux et à faire usage de la législation secondaire et de l'autorégulation pour régler les questions de détail. Lorsqu'il s'avère nécessaire d'intégrer l'autorégulation dans le processus de régulation, compétences, règles, critères etc., doivent être établis par la législation-cadre. Il convient également de mettre en clair que, tout volontaires qu'ils sont, les engagements pris dans le cadre de l'autorégulation, deviennent contraignants et que les pouvoirs publics se réservent la possibilité d'intervenir si l'autorégulation se révèle une solution inadéquate. La deuxième mesure que la Commission doit prendre est de s'assurer que les organismes intéressés obéissent aux critères généraux établis (notamment, que tous les points de vue sont adéquatement représentés), que les mesures d'incitation et les ressources nécessaires à leur participation sont en place, que les règles de la concurrence sont respectées et que les résultats de l'autorégulation sont rigoureusement contrôlés de façon à garantir la compatibilité avec le cadre juridique et à permettre à la Commission d'intervenir si les objectifs convenus ne sont pas atteints.

Il est nécessaire que les États membres intensifient leurs efforts pour transposer sans délai les directives communautaires, et que la Commission publie des indicateurs de qualité pour la transposition au niveau national, en mesure de mettre en évidence les opérations de "surcharge" pratiquées par les États membres. La législation communautaire doit mettre davantage l'accent sur l'application. D'autres groupes ont traité la question plus en détail. L'amélioration de la réglementation exige que l'on analyse correctement les retours d'informations concernant les cas de défaut d'application et que l'on résiste à la tentation de durcir les règles.

En effet, il faut prendre acte non seulement de l'existence d'un véritable intérêt à coopérer entre États membres et avec la Commission mais également de la richesse des expériences menées depuis quelques années par les administrations des États membres en matière de fixation d'objectifs de qualité, de modes de consultation et de communications et de communications de résultats, d'évaluation d'impact au long du

cycle de vie, du juste équilibre entre des revues décentralisées et centralisées et des formations pour enraciner la culture du « mieux réglementer » et l'expertise nécessaire.

Finally, la législation communautaire doit inclure, dès le stade initial, les instruments nécessaires à l'évaluation et à l'analyse d'impact qui seront menées tout au long du cycle de la réglementation. Elle doit aussi prévoir des révisions ayant pour objet la simplification.

b) Convergence des politiques nationales

D'abord l'UE vise à approfondir la connaissance et l'analyse critique des différents instruments de coopération et de coordination des politiques utilisés dans l'union européenne. Les contributions ont porté principalement sur les méthodes existant dans le cadre des politiques économique de l'emploi, de l'entreprise, de l'éducation.

La construction européenne se caractérise par une grande créativité et capacité d'adaptation à des défis et des besoins d'intégration en évolution constante. Ainsi, avec l'entrée de l'UE dans une phase d'intégration dite «active», un nouveau besoin fonctionnel de convergence entre les Etats membres est apparu, qui appelle à l'intensification de l'harmonisation des législations ou à de nouvelles formes d'action collective. Cette évolution vient compléter l'intégration dite «passive», fondée sur la suppression des barrières intra-communautaires, qui a longtemps été la principale base du succès de l'intégration. Les processus de coordination des politiques nationales identifiés sous le nom de «méthode ouverte de coordination» se situent parmi ces nouvelles formes d'action collective, qui visent la compatibilité, la cohérence ou la convergence des politiques publiques nationales. Ils occupent une place intermédiaire entre une logique de pure intégration législative et une logique de simple coopération. La pratique récente démontre qu'ils peuvent être des instruments effectifs d'intégration européenne.

Au cours de la construction européenne les formes de coopération et de coordination se sont affirmées à partir et au-delà des traités. Il montre ainsi comment le «dynamisme communautaire» ne se manifeste pas seulement de manière organisée

par les traités, mais naît souvent de pratiques qui trouvent leur place dans les «zones grises» de ceux-ci - et que les révisions ultérieures viennent codifier - ou utilise parfois la voie intergouvernementale. Dans ce point de vue, l'Union met l'accent sur l'émergence de la «méthode ouverte de coordination», à partir des dispositions des traités de Maastricht (en matière de politiques économiques)⁹⁹ et d'Amsterdam (pour la politique de l'emploi)¹⁰⁰. Cette méthode a été consacrée par le Conseil européen de Lisbonne¹⁰¹. Cette méthode a fait l'objet d'une appréciation globalement positive au fil des auditions, avec comme points forts sa comptabilité avec la méthode communautaire, le processus de l'apprentissage mutuel et de modernisation des politiques nationales qu'elle génère ; sa flexibilité en fonction des problèmes à résoudre ; l'occasion qu'elle représente pour les futurs États membres de s'adapter pragmatiquement à l'intégration dans certains domaines.

L'analyse comparative des instruments employés dans un certain nombre de politiques, faisant actuellement l'objet d'une forme de coordination et/ou de coopération au sein de l'Union européenne. Il permet de dégager une série de conclusions opérationnelles significatives en termes de gouvernance. Ces conclusions se réfèrent à des critères renvoyant essentiellement à la proportionnalité, à la légitimité et à l'efficacité des formes possibles d'action par rapport à la nature des problèmes à résoudre. Elles ont été centrées sur la partie de l'analyse portant sur la coordination des politiques nationales.

L'analyse de la méthode ouverte de coordination et la législation communautaire classique n'est pas des outils d'intégration alternatifs, mais peuvent se révéler complémentaires. Il distingue trois cas de figure où la méthode ouverte de coordination se prête plus aisément à la poursuite de l'intégration européenne que la méthode législative. «Dans le premier cas, le domaine de travail s'avère très lié à l'identité ou à la culture des différents peuples européens et pour cette raison l'instrument communautaire de 'harmonisation législative n'est pas appropriée. Dans le deuxième, les instruments de mise en œuvre des politiques au niveau national sont

⁹⁹ Coopération institutionnalisée dans le cadre du –troisième pilier (le titre IV du TUE) ; coordination économique par ex- article 98du TUE)

¹⁰⁰ l'acquis de Schengen, le traite d'Amsterdam 1997

¹⁰¹ http://europa.eu.int/comm/archives/commission_1999_2004/prodi/pdf/lisbon_fr.pdf : contribution de la commission européenne au conseil européen spéciale de Lisbonne des 23 -24 mars 2000

tellement divers et/ou complexes qu'une harmonisation serait complètement disproportionnée par rapport aux bénéfices qui en découleraient. Enfin, la coordination peut précéder l'action législative communautaire - dans le cas où les Etats membres ne se dirigeraient pas immédiatement vers une législation commune dans un domaine donné. Dernièrement, l'existence d'une législation communautaire dans un domaine donné n'exclut pas en soi le recours à la méthode de coordination"¹⁰².

La méthode ouverte de coordination étant donc un outil d'intégration parmi d'autres, il s'ensuit, d'une part, que la coordination des politiques nationales peut être engagée seulement si elle soutient un objectif communautaire défini ou si elle contribue à la mise en œuvre d'une compétence existante de l'Union. En cas de non-utilisation de la méthode ouverte de coordination, le rapport recommande que, le choix des outils d'intégration possibles soit établi selon le principe de proportionnalité et décidé au cas par cas. Il appartiendrait à la Commission, suivant une évaluation d'impact *ex ante* d'une action envisagée, de déterminer quelle méthode (législative ou de coordination) serait la plus appropriée pour répondre aux besoins identifiés; et que conditions soient fixées dans lesquelles le déclenchement d'un processus de coordination serait acceptable, notamment quant au respect de l'acquis communautaire et des dispositions des traités, des principes fondamentaux tels que le marché intérieur et la cohésion économique et sociale, ainsi que des limites des compétences de l'Union ou de la Communauté européenne.

Le constat le plus important pour la notion de la gouvernance est la question de la légitimité des processus de coordination des politiques nationales, elle touche notamment au problème de la définition d'un niveau approprié de contrôle parlementaire. Le métier de la Commission, qui détient un rôle central d'impulsion et de catalyseur dans les processus de coordination, devrait également être développé dans ce contexte.

¹⁰² Rapporteurs F. Pierrini, "Expertiser Les Processus de Coordination Des Politiques Nationales" Juin 2001, p. 3 disponible sur l' internet http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/groupe8/report_fr.pdf visité le 20.05.2006

Dans ces nouveaux domaines, qui relèvent plus de la coordination et de la *Soft-Law* que de la législation pure et dans lesquels il s'agit plus de travailler par les choix politiques que par textes législatifs, le Parlement européen ainsi que la Commission et le Conseil des Ministres devraient pouvoir adapter leurs propres métiers et procédures pour s'affirmer non pas simplement comme acteurs formels, mais aussi comme points de repère effectif dans la gestion politique des processus de coordination au niveau européen.

'La méthode ouverte de coordination ne se substitue par à la méthode communautaire mais peut s'avérer utile comme complément, comme étape préalable ou là où la méthode communautaire n'est pas prévue par le traité ou est politiquement impraticable. Mais il faut aussi noter qu'elle a des inconvénients comme la segmentation sectorielle, un problème de contrôle démocratique (rôle des parlements européens et nationaux) et une certaine opacité ou un déficit de participation à l'intérieur des États membres.'¹⁰³

II- LA GOUVERNANCE DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans les parties précédentes, nous avons vu que la notion de la gouvernance met l'accent sur les organes administratifs et que la bonne gouvernance peut être réalisée avec certaine qualification du pouvoir exécutif. Les principes de la bonne gouvernance identifiée par le Livre Blanc sont l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité, et la cohérence. Tous ces principes doivent être d'abord réalisés par le pouvoir exécutif de l'Union européenne. C'est pour cela que cette partie vise à analyser profondément la définition du pouvoir exécutif d'aujourd'hui et le pouvoir exécutif dans l'Union européenne. Nous allons voir pourquoi le pouvoir exécutif européenne a besoin d'une amélioration pour atteindre à la bonne gouvernance.

¹⁰³ *ibid.*p.5

i) Le Pouvoir Exécutif De l'Union Européenne

Dans une conception large, la fonction exécutive, particulièrement dans les sociétés modernes – dans les Etats membres de l'Union- s'entend aussi comme un pouvoir de direction et d'impulsion de la politique étatique. Puisque le pouvoir exécutif, s'intervient aussi en amont et en aval de la décision, il faut déterminer où commence et s'achève. Selon J. Jorda, on peut faire deux constats qui procèdent de l'idée d'élargissement des pouvoirs constitutionnels lié à l'exécution. "Le premier constat est relatif à la nature gouvernementale de la fonction exécutive, et le second constat accentue le détrimement du pouvoir législatif."¹⁰⁴

Ainsi, le pouvoir exécutif était composé de deux pouvoirs, administratif et gouvernemental. Le premier était de facto, qui veut dire l'exécution de la loi et le maintien de l'ordre public. La nouveauté venant au pouvoir c'est le pouvoir gouvernemental de la direction et d'animation du mouvement de la législation. L'exécution est de plus en plus veut dire la mise en œuvre d'une politique gouvernementale. Dans la vie politique moderne, du point de vue quantitatif, peu de domaines sont épargnés au pouvoir exécutif ; d'un point de vue qualitatif, qui sont les plus importants. Par exemple, très concrètement en France et en Turquie, c'est l'exécutif excepté la déclaration de la guerre, qui demeure maître de la défense, le chef de l'Etat est en outre généralement le chef des armées.

En particulier, le pouvoir réglementaire, autonome, devient un véritable instrument de politique, permettant de mettre en œuvre une action mais aussi, à l'origine, d'en donner impulsion. La doctrine contemporaine insiste en conséquence sur le rôle central de l'exécutif dans tous ce qui a trait aux domaines fondamentaux, régaliens, que sont la défense de l'Etat, les affaires intérieures et extérieures ou l'encore économie.

En effet, ce renforcement s'est fait de manière constante au détrimement du législatif, dont la fonction n'a cessé de pâtir des empiètements de l'exécutif, au point que l'on peut hésiter à délimiter l'exacte frontière entre ceux-ci. Le pouvoir exécutif

¹⁰⁴ Julien Jorda, *Pouvoir Exécutif De L'union européenne*, 2001 Presse Universitaire d' Aix- Marseille, 2001, p.50

s'affirmant comme l'impulsion et la direction de l'Etat, apparaît alors définitivement comme une notion évolutive dynamique.

Généralement dans certains membres de l'Union européenne, on constate que le parlement donne l'autorisation de prendre des décrets modifiant la loi dans le cadre d'un programme dont la durée est déterminée. Par exemple, en France, le parlement se dessaisissant pour une durée limitée par une loi d'habilitation de son pouvoir législatif en faveur de l'exécutif qui, pour la mise en œuvre de son programme, peut alors prendre des ordonnances en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Cette pratique est souvent critiquée étant donné que c'est une "violation flagrante"¹⁰⁵

Le pouvoir exécutif existe dans l'Union européenne, mais sa nature et son fonctionnement sont spécifiques. A la différence de la fonction législative, le pouvoir exécutif de l'Union est fondamentalement partagé. La difficulté à distinguer l'acte législatif de l'acte exécutif entraîne l'existence d'acceptations distinctes de l'exécution.

Les pays qui forment l'Union européenne exercent leur souveraineté en commun pour acquérir une puissance et une influence sur la scène mondiale qu'aucun d'entre eux ne saurait posséder seul.

Le partage de la souveraineté signifie, dans la pratique, que les États membres délèguent une partie de leurs pouvoirs de décision aux institutions communes qu'ils ont mises en place, de sorte que les décisions sur certains thèmes d'intérêt commun peuvent être arrêtés par un processus démocratique au niveau européen.

Le système décisionnel européen en général et la procédure de codécision en particulier associent les trois institutions principales qui sont le parlement européen - qui représente les citoyens européens et dont les membres sont élus au suffrage direct-, le Conseil de l'UE -qui représente les États membres-, et la Commission européenne, qui a pour mission de défendre les intérêts de l'Union dans son ensemble.

¹⁰⁵ *ibid* p.71

Ce "triangle institutionnel" définit les politiques et arrête les actes législatifs (directives, règlements et décisions) qui s'appliquent dans toute l'UE. En principe, il appartient à la Commission de proposer de nouveaux actes législatifs européens, mais au Parlement et au Conseil de les adopter.

Il y a deux autres institutions qui jouent un rôle essentiel. La Cour de Justice veille au respect du droit communautaire et la Cour des Comptes supervise le financement des activités de l'Union.

Ces institutions ont été créées par les traités, qui sont la base de tous les actes de l'UE. Les traités sont adoptés par les chefs d'État et de gouvernements des États membres et ratifiés par leurs parlements. Ils définissent les règles et les procédures que les institutions de l'UE doivent observer.

De ce point, la séparation de pouvoirs doit être accentué pour établir une bonne gouvernance dans le cadre de l'Union européenne. En générale, dans les pays membres de l'Union la constitution prévoit une distinction nette entre l'exercice des pouvoir judiciaires, législatif et exécutif. Toutefois dans le cadre de l'Union européenne, le problème de délégation était une complexité supplémentaire en vertu de l'article 4 du traité de Rome qui disposait que la légitimité des institutions européennes ne doit pas reposer simplement sur le principe générale de la séparation des pouvoirs, mais plus particulièrement sur le principe européen de "l'équilibre des pouvoirs"¹⁰⁶. En ce sens, la délégation de compétences à de « nouvelles » institutions créées en dehors des structures de l'UE ne doit pas seulement satisfaire la double exigence (que l'on trouve dans les traditions constitutionnelles communes des États membres) de la responsabilité démocratique et de l'exercice strictement délimité du pouvoir exécutif. Au contraire, la délégation au sein de l'Europe doit également être compatible avec la formule fonctionnaliste du traité qui voit les attributions relatives des institutions nationales (intéressées) et des institutions européennes (axées sur l'intégration), ainsi que la souveraineté vitale des États membres, équilibrées, renforcées et préservées par la disposition qui prévoit que chacune des institutions désignées à l'article 4 de traité de Rome agit seulement

¹⁰⁶ Lenaerts Koen. "Regulating the Regulatory Process: Delegation of Powers within the european Community", *European Law Review*, February 1993, p. 40

« dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité ». De cette manière, l'engagement fonctionnaliste sur l'intégration renforcée incarnée par les institutions européennes pourrait donc être institutionnellement évalué par rapport aux préoccupations plus intéressées, sur le plan national, des gouvernements des États membres.

Bien que nous parlions d'un principe d'équilibre des pouvoirs, la Commission est toujours en question de légitimité étant donné qu'il existe "une primauté de l'initiative de la Commission"¹⁰⁷

La commission qui est 'la source' de livre blanc sur la gouvernance, a le rôle principal dans le pouvoir exécutif de l'Union européenne. Le terme "Commission" est employée dans deux acceptions. D'une part, il désigne les membres de la Commission, à savoir l'équipe (le "collège") d'hommes et de femmes, désignés par les États membres et le Parlement pour gérer l'institution et arrêter ses décisions. 'C'est une collège qui doit incarner l'intérêt général de la Communauté'¹⁰⁸. D'autre part, il fait référence à l'institution elle-même et à son personnel.

Une nouvelle Commission est désignée tous les cinq ans dans les six mois qui suivent les élections du Parlement européen (TUE article 213). Les gouvernements des États membres s'accordent sur la personne à désigner à la Présidence de la Commission; le candidat présidente de la Commission choisit les autres membres de la Commission de concert avec les gouvernements des États membres; le Parlement élu pour un nouveau mandat procède ensuite à des entretiens et donne un avis sur le "collège" dans son ensemble. En cas d'approbation, la nouvelle Commission peut entrer officiellement en fonction au mois de janvier suivant.

La Commission est politiquement responsable devant le Parlement, qui peut la démettre en votant une motion de censure. La Commission assiste à toutes les sessions du Parlement, où elle doit clarifier et justifier ses politiques. Elle répond en outre régulièrement aux questions écrites et orales posées par les membres du parlement européen.

¹⁰⁷ Michele Everson et Giandomeno Majone, "Réforme Institutionnelle: agences indépendantes, surveillance coordination, et contrôle procédurale" dans *La Gouvernance dans l'Union européenne*

¹⁰⁸ Philippe Moreau Defarges, *Les Institutions européennes*, Armand Colin Dalloz, 4ème édition, 1999, Paris, p.30

Le travail quotidien de la Commission est accompli par ses administrateurs, experts, traducteurs, interprètes et secrétaires. Les fonctionnaires européens sont environ 24.000. Ce chiffre peut paraître élevé, mais il est en réalité inférieur aux effectifs employés par la plupart des villes européennes d'importance moyenne. Loin d'être des bureaucrates anonymes, ces personnes sont des citoyens comme les autres venus de tous les États de l'UE, sélectionnés par concours et travaillant ensemble pour construire une Union européenne puissante et prospère.

La Commission européenne remplit quatre fonctions essentielles,

1. Elle soumet des propositions au Parlement et au Conseil;
2. Elle gère et applique les politiques et le budget de l'UE;
3. Elle applique le droit européen (de concert avec la Cour de justice);
4. Elle représente l'Union européenne sur la scène internationale, par exemple en négociant des accords entre l'UE et d'autres pays.

En vertu de TUE, la Commission est la seule responsable de l'élaboration des propositions de nouveaux actes législatifs européens, qu'elle soumet au Parlement et au Conseil. Ces propositions doivent viser à défendre les intérêts de l'Union et de ses citoyens, non ceux de pays ou de secteurs particuliers.

La Commission doit s'informer de la conjoncture et des problèmes que connaît l'Europe et déterminer si un acte législatif européen est le meilleur moyen d'y répondre. C'est pourquoi elle entretient des contacts permanents avec les groupes d'intérêt les plus divers et deux organes consultatifs, le Comité économique et social européen et le Comité des régions (constitué de représentants des autorités locales et régionales). Elle sollicite aussi l'avis des parlements et des gouvernements nationaux. La Commission propose une action au niveau européen uniquement lorsqu'elle juge qu'un problème ne peut pas être résolu plus efficacement par une action nationale, régionale ou locale. Ce principe, consistant à prendre les décisions au plus bas niveau possible, s'appelle le "principe de subsidiarité" (l'article 5 de TUE, voir l'Annexe 3). Si, toutefois, la Commission conclut qu'une législation européenne s'impose, elle élabore une proposition susceptible à ses yeux de traiter efficacement le problème et de répondre à des intérêts aussi larges que possible. Elle consulte aussi les experts

qui forment ses différents comités et groupes de travail, afin de régler les détails techniques

Comme l'organe exécutif de l'Union européenne, la Commission a la fonction de la gestion et de l'application du budget de l'UE, ainsi que des politiques et programmes adoptés par le Parlement et le Conseil. Le travail effectif et les dépenses sont assurés par les autorités nationales et locales, mais la Commission doit le superviser.

La politique de concurrence est un exemple de politique que la Commission gère activement. La Commission contrôle les ententes et les fusions et s'assure que les États membres n'accordent pas à leurs industries des subventions de nature à fausser le jeu de la concurrence.

La Commission exécute le budget sous l'œil attentif de la Cour des comptes. Les deux institutions s'efforcent de garantir une bonne gestion financière. Le Parlement européen ne donne la décharge à la Commission pour la mise en œuvre du budget que s'il est satisfait du rapport annuel de la Cour des comptes.

La Commission aussi joue le rôle de "gardienne des traités". Elle veille à l'application des traités et du droit dérivé. Elle doit donc veiller, avec la Cour de justice, à ce que le droit européen soit appliqué correctement dans tous les États membres. De ce fait la Commission doivent aussi établir la primauté de droit. L'article 226 du TUE dispose que la Commission peut saisir la Cour de Justice si n État membre ne se conforme pas à un avis motivé qu'elle a émis à son encontre parce qu'elle estime qu'il a manqué à l'une des obligations au titre du traité. Elle engage tout d'abord une procédure juridique appelée "procédure d'infraction". Elle adresse une lettre officielle au gouvernement, dans laquelle elle expose les raisons pour lesquelles elle considère que le pays en cause a enfreint le droit européen et elle fixe un délai dans le quel il doit lui faire parvenir une réponse détaillée. Si cette procédure ne permet pas de régler le problème, la Commission défère le dossier à la Cour de justice, qui a le pouvoir d'imposer des sanctions. Les arrêts de la Cour sont contraignants pour les États membres et les institutions européennes. Dans ce point,

l'établissement de la primauté de droit par une organe exécutif nous montre le dilemme.

Sur le scène internationale, le traité de Rome reconnaît à la Commission la possibilité de négocier –après autorisation du Conseil et dans le cadre de directives qu'il arrête- des traités commerciaux bilatéraux ou multilatéraux elle a un rôle de porte-parole de l'Union européenne sur la scène internationale. Elle permet aux États membres de l'UE de s'exprimer "d'une seule voix" dans des enceintes internationales comme l'Organisation mondiale du commerce.

Cependant, il faut aussi souligner que l'étant donné que la politique étranger et de sécurité commune est toujours en question dans l'union européenne, ce rôle de la Commission est ouvert à la discussion. S'il n'y a pas d'une politique étranger déterminée par les pays membre de l'union, comment la Commission peut réaliser ce rôle ?

De la part de ces quatre fonctions il faut noter que le président de la Commission décide quel domaine politique sera confié à tel commissaire et, le cas échéant, de redistribuer ces responsabilités pendant le mandat de la Commission. Moyennant l'accord de la Commission, le président est également habilité à demander la démission d'un commissaire. Le collège des commissaires se réunit une fois par semaine, généralement le mercredi, à Bruxelles. Chaque point de l'ordre du jour est présenté par le commissaire responsable du domaine en cause et le Collège arrête ensuite une décision collective.

Le personnel de la Commission est réparti en départements appelés "Directions générales" (DG) ou "services" (tels que le Service juridique). Chaque DG est chargée d'un domaine particulier et a à sa tête un directeur général qui est responsable devant un des commissaires. Ce sont les DG qui, dans la pratique, conçoivent et rédigent les propositions législatives de la Commission, mais ces propositions n'acquièrent un statut officiel que lorsqu'elles sont "adoptées" par le Collège lors de sa réunion

hebdomadaire. Dans les grandes lignes la procédure est la suivante. Le texte proposé fait ensuite l'objet d'une discussion avec l'ensemble des services concernés de la Commission, et si nécessaire, il est modifié. Ensuite, il est contrôlé par le Service juridique et par les "cabinets" des commissaires (collaborateurs politiques). Lorsque la proposition est prête, le Secrétaire général l'inscrit à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la Commission. Au cours de cette réunion, le commissaire responsable de l'environnement explique à ses collègues les raisons pour lesquelles ce texte est présenté, et une discussion a lieu. Si un accord est trouvé, le Collège "adopte" la proposition et le document est transmis au Conseil et au Parlement européen pour examen. S'il y a désaccord entre les commissaires, le président les invite à voter. Si la majorité des commissaires expriment un vote favorable, la proposition est adoptée. Elle bénéficie ensuite de l'appui inconditionnel de l'ensemble de la Commission.

ii)La constitutionnalisation du pouvoir exécutif

Les éléments de la constitution sont dispersés à travers une série de traités auxquels sont venues s'ajouter des pratiques institutionnelles qu'on pourrait assimiler à des conventions de la constitution

La constitution européenne a pour but de créer un ordre unique législatif dans l'Union européenne. Le parlement européen ainsi pu promouvoir par deux fois l'idée d'une constitution basée sur un modèle, qui explique sans doute en partie sa prudence à l'égard de la formule précédente relative à l'existence d'une communauté de droit. La première proposition faite par Spinelli est pensée comme un avant projet pour une constitution européenne traduisant surtout la volonté de rendre plus simple et transparente le schéma institutionnel, "répartissant des compétences -les compétences exclusives de l'Union, compétences concurrentes, compétences restant

aux États”¹⁰⁹. En outre, dans le cas du second projet apparu dès après la ratification de Traité sur l’Union européenne (TUE), il y avait le désir de régler la question du prétendu « déficit démocratique » de manière ambitieuse non de manière partielle’. Le second projet propose une certaine dimension de changement par une nouvelle constitution européenne parce qu’elle se craint des nouveautés – en particulier à l’égard de droit de l’homme, de la notion de séparation de pouvoirs et celle de hiérarchie des normes discutées dans les conférences inter gouvernementales. L’ambition de ce projet était un nouveau texte complètement nouveau, d’ambition fédérale, où le pouvoir constituant aurait été partagé entre les États et le parlement européen. Il prévoyait d’associer le parlement européen et le Conseil au processus législatif alors que l’exécutif est donné à la Commission. Ces trois institutions seraient sous le contrôle des Cour de et le Tribunal de première instance. Néanmoins, bien que le TUE a fait certains progrès sur le sujet l’efficacité, la transparence et la démocratie, n’a pas apporté une nouveauté sur la constitutionnalisation. Le traité d’Amsterdam n’a pas non plus pris en compte les deux projets précédents. Or, la situation probable de l’exécutif en considération des droits fondamentaux ne suffit pas dans cette optique à faire oublier les ambiguïtés de la construction européenne au regard de la notion d’État de droit. ‘C’est en effet dans la clarification des liens de la Communauté et de l’UE avec les États que se situe le point de départ de toute constitutionnalisation du pouvoir exécutif.

Cette attitude ‘négligeant’ de l’UE peut être expliqué par son système de fonctionnement. On observe que depuis sa construction, elle dépasse des périodes de l’élargissement et de l’approfondissement périodique. On aussi bien observe ces deux projets sont lancés dans la période de l’élargissement de l’Union.

Le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 était prévue pour imagination lorsqu’il a décidé de composer d’un group qu’il voulait charger de rédiger La Charte de droits fondamentaux de l’Union. “Dès le première réunion en 1999, ce groupe ‘enceinte’ décide de la baptiser la Convention”¹¹⁰. Le Conseil européen réuni à Laeken en décembre 2001, a convoqué une convention sur l’avenir de l’Union européenne. La Convention est tâchée de préparer d’une manière aussi large et

¹⁰⁹ *ibid.* p. 135

¹¹⁰ Jacques Zillier, *La nouvelle Constitution européenne*, Édition La Découverte, Collection Repères, 2004, Paris, p. 46.

transparente que la prochaine Conférence intergouvernementale. Elle examinerait les questions qui soulèvent le développement futur de l'Union, comme par exemple Comment organiser la répartition organiser de compétence entre l'Union et les États membres et au sein de l'Union entre les institutions ? Comment assurer l'efficacité de l'action extérieure de l'Union ? La convention a commencé ses travaux par une période d'écoute pour analyser le contenu d'attente et du besoin d'Europe des peuples. La seconde étape était la période d'analyse pour comparer les avantages et les inconvénients des changements avancés pour organiser l'Union européenne. La troisième phase a servi à faire une synthèse entre les différentes propositions et à élaborer des recommandations du président de la Conventions a présenté un rapport oral à chaque Conseil européenne. Le Conseil a désigné M. Valéry Giscard d'Estaing comme président de la Convention ; M. Jean Luc Dehaene et M. Giuliano Amato sont désignés comme Vice- Président. Outre son président et ses deux Vice-président, la convention est composée de 15 représentants des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, 13 représentants des pays candidats à l'adhésion, 30 représentants des Parlements nationaux des États membres, 26 représentants des Parlements nationaux des pays candidates à l'adhésion, 16 représentants membres du parlement européen et finalement 2 représentants de la Commission européenne. En analysant la composition de la Convention puisqu'elle est plutôt composée des 'élus' qui sont membres des divers parlements on peut dire que la Convention n'est préparée par les technocrates et elle peut y avoir une légitimation.

En outre, l'idée était que la convention puisse finalement produire un projet de texte complet comme derrière pensé de certain nombre de délégation du Conseil. La déclaration de Nice demande d'établir et de maintenir une délimitation plus précise des compétences, conforme au principe de subsidiarité. Selon la Commission, l'intérêt collectif commende en effet de ne pas remettre en cause les résultats et la cohérence globale de cinquante années d'intégration. D'après elle, la convention proposé par le traité de Nice doit rechercher une présentation aussi rationnelle que possible des responsabilités respectives de l'Union et des États membres et de les clarifier. Il faut que la convention interroge l'exercice de ces compétences et le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité.

Toutefois, la convention devrait examiner la manière dont les traités attribuent les compétences. La Commission affirmait qu'il serait possible de faire apparaître des modèles d'attribution de compétences et de les rationaliser. "La convention est prévue pour le renforcement de la légitimité démocratique et l'efficacité du système international."¹¹¹ D'une part pour atteindre au but d'efficacité, il faut élargir les champs de la décision majoritaire. D'autre part, la Convention interroge la légitimité démocratique des institutions communes. Par exemple, quant à la Commission, elle doit se concentrer sur des missions stratégiques en affirmant sa capacité d'initiative. Pour cette institution, les avantages et les inconvénients d'un éventuel changement du mode de désignation du président méritent d'être précisément évalués, en gardant à l'esprit le rôle très particulier que le système actuel confie à la Commission dans l'intérêt général européen.

La constitution européenne est en voie d'être préparée les trois 'piliers' seront fusionnés, bien qu'avec le maintien de procédures particulières dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense ; les traités CE et UE, ainsi que tous les traités qui les ont modifiés et complétés, seront remplacés par le « traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Juridiquement, la Constitution reste un traité. La conséquence en est qu'il n'entrera en vigueur qu'après sa ratification par l'ensemble des Etats membres, ce qui implique dans plusieurs de pays membres une consultation populaire. Il convient de noter que toute modification ultérieure de la Constitution exige également un accord unanime des Etats membres et, en règle générale, la ratification par tous ; toutefois, pour certaines modifications, par exemple pour étendre le champ du vote à la majorité qualifiée, un accord unanime au sein du Conseil européen est suffisant.

La Constitution d'abord met l'accent sur le principe de la subsidiarité avant d'expliquer les compétences dans l'UE dans l'article I-11¹¹² et toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux États membres.

La Constitution fait une présentation plus claire de la répartition des compétences et à une simplification des instruments et des procédures. Elle fait une clarification des rôles respectifs du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. En plus,

¹¹¹ http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/enc/2001/com/2001_0727fr01/pdf visité le 27.07.2006

¹¹² <http://ue.eu.int/igcpdf/fr/04/cg00/cg00087.fr04.pdf>

elle reconnaît les différentes missions de la Commission, y compris son quasi-monopole de l'initiative législative, sa fonction exécutive et de représentation extérieure sauf dans la politique extérieure et de sécurité commune. La Constitution apporte une nouveauté avec le principe de la programmation inter-institutionnelle qui réalisent avec l'initiative de la Commission.

En générale, la Constitution confirme les fonctions de la Commission et complète les règles existantes relatives au nombre et à la provenance de ses membres. La composition de la Commission, qui a été l'un des thèmes les plus épineux examinés par la Convention et la Conférence intergouvernementale (CIG), reprend finalement le modèle suggéré par le traité de Nice, tout en le perfectionnant. Pour le reste, il n'y a pas de modifications importantes à l'exception bien entendu de la création du poste de ministre des affaires étrangères, qui sera l'un des vice-présidents de la Commission.

Dans l'article I-26, le traité constitutionnel réaffirme le rôle, la composition, la collégialité et la responsabilité devant le Parlement. les fonctions essentielles de la Commission, à savoir le droit d'initiative (qui devient la règle générale pour l'adoption des actes législatifs, des exceptions, moins nombreuses qu'aujourd'hui devant être prévues explicitement). Il détermine la fonction exécutive, le contrôle de l'application du droit communautaire, l'exécution du budget et la gestion des programmes. En outre il a clarifié que la Commission a la fonction de la représentation extérieure de l'Union à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et qu'elle prend l'initiative de la programmation annuelle et pluriannuelle. Enfin, l'article I-26 rappelle que le mandat de la Commission est toujours d'une durée de 5 ans et que celle-ci doit exercer ses responsabilités en pleine indépendance.

Les articles I-26, I-27 et I-28 rassemblent les principales nouveautés apportées par la Constitution à la composition de la Commission (article I-26), La Constitution a abandonné la formule originale proposée par les conventionnels qui consistait à nommer des commissaires européens avec droit de vote et des commissaires sans droit de vote.

Le traité constitutionnel a arrêté une solution proche de celle de Nice: maintien d'un Commissaire par État membre jusqu'à une certaine taille, puis plafonnement de la taille du collège avec rotation égalitaire entre les États. Le texte de la Constitution arrête que la première Commission nommée en application de la Constitution, c'est-à-dire celle de 2009, sera composée d'un ressortissant de chaque État membre, y compris son président et le ministre des affaires étrangères. À partir de 2014, la Commission sera réduite et composée d'un nombre de membres correspondant aux deux-tiers du nombre des États membres. Le Conseil européen, statuant à l'unanimité peut néanmoins décider de modifier ce nombre.

Dans la formule de la Commission réduite, les Commissaires seront sélectionnés selon un système de rotation égale entre les États membres. Ce système sera établi par une décision européenne adoptée à l'unanimité par le Conseil européen.

La désignation et le rôle du président sont indiqués dans l'article I-27 ainsi que les fonctions attribuées au futur ministre des affaires étrangères sont mentionnées dans l'article I-28.

Les procédures de nomination, de remplacement, de démission ainsi que les autres dispositions concernant l'organisation interne du collège qui n'ont pas été modifiées par rapport aux articles correspondants du traité CE sont reprises dans les articles III-347 à III-352 (partie III, titre VI sur le fonctionnement de l'Union).

Ces caractéristiques de la Commission sont commentées par J. Touscoz comme un pouvoir exécutif "bicéphale"¹¹³ (Commission et le Conseil). Selon lui, le rôle de la Commission est accru.

La Commission étend très substantiellement le champ de la procédure de codécision qui, significativement, sera appelée dorénavant la procédure législative (95 % des lois européennes seront adoptées conjointement par le Parlement et le Conseil).

Finalement, le processus de la Constitution européenne qui est commencé par la 'Déclaration sur le futur de l'Union' par le Traité de Nice en l'an 2000, a été signé

¹¹³ Jacques Touscoz, *La Constitution de l'Union européenne*, Bruylant, , Bruxelles, 2002 p.141

à Rome le 29 octobre 2004. Il est prévoyait que dans les années 2005 et 2006 la Constitution européenne va être ratifiée par les États membres.

Dès l'an 2000, le débat et les propositions officielles sur la réforme de la gouvernance européenne en tant que priorité politique de la Commission ont été toujours présentées comme des moyens d'augmenter la légitimité et l'efficacité de l'Union européenne à traité constant.

Néanmoins, beaucoup des thèmes identifiés par le débat public précédent l'élaboration du Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, ainsi que par la Commission elle-même dans son Livre blanc, ont constitué des leitmotifs tant de la Déclaration de Laeken (qui a lancé la réforme des traités) que des plusieurs groupes de travail de la Convention sur l'Avenir de l'Union européenne.

Grâce notamment, entre autres, aux communications de la Commission à la Convention, celle-ci a repris plusieurs de ces thèmes, qui ont mérité des dispositions du projet de traité constitutionnel présenté au Conseil européen de juillet 2003, à commencer par la consécration de la méthode communautaire, déjà définie et inscrite au frontispice du Livre blanc de la gouvernance européenne.

Par la suite, la ratification de la constitution par tous les Etats membres, donnera de la force normative à une partie importante des considérations faites par la Commission dans son Livre blanc de la gouvernance européenne. D'abord, le plus important point que deux dispositions du traité utilisent, pour la première fois dans des textes de droit primaire de l'Union, la notion de gouvernance (bonne gouvernance) au niveau de l'Union européenne par l'article I – 50.1 et à l'échelle mondiale par l'article III – 292.2).

Article I – 50.1 de traité constitutionnel disent 'afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, les

organes et les organismes de l'Union oeuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.¹¹⁴

Avec cet article l'UE met l'accent sur le principe de l'ouverture et la transparence de la gouvernance, mais il faut aussi noter que les moyens pour la participation de la société civile ne sont pas précis.

L'article III – 292.2 disent que 'l'Union définit et mène des politiques communes et des actions, et oeuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin de promouvoir un système international basé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.'¹¹⁵

En plus, l'article III – 285 introduit, dans la ligne du Livre blanc de la gouvernance européenne, la notion de coopération administrative entre les Etats membres dans l'application du droit de l'Union. L'article I-5 a fait une référence au sujet analysé par un des douze groupes de travail dans le processus de la préparation du livre blanc sur la gouvernance. Cet article contient une clause garantissant le respect par l'Union de la structure constitutionnelle de chaque Etat membre «y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale »

L'article I – 23.1 établit que Le Conseil des ministres exerce, conjointement les fonctions législative et budgétaire, avec le Parlement européen, ainsi que des fonctions de définition de politiques et de coordination aux conditions fixées par la Constitution. », ce qui est lié à l'article I – 37.2 (Les actes d'exécution) qui établit "Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus à l'article 40, au Conseil." ;

Un autre apport important de la Constitution vient avec l'article I – 46 et I-47. L'article I-46 consacre le « principe de la démocratie représentative » et l'article I –

¹¹⁴ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/c_310/c_31020041216fr00110040.pdf
visité le 20.07.2006

¹¹⁵ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/c_310/c_31020041216fr00550185.pdf
visité le 20.07.2006

47 introduit pour la première fois le « principe de la démocratie participative » dans un texte de droit primaire de l'Union;

Enfin, le protocole sur le principe de subsidiarité prévoit de larges consultations avant l'adoption de tout acte législatif, avec la possibilité de tenir compte de la dimension régionale et locale de l'Union européenne. Ce protocole prévoit que 'pour chaque loi-cadre européenne il y aura une «fiche subsidiarité» dans laquelle la Commission évaluera les implications réglementaires et financières de la loi-cadre pour les autorités régionales et locales'¹¹⁶ Cela nous montre, la Constitution vise à réduire l'application du principe de subsidiarité et élargir son champ d'application. Mais selon J. Delors accentue "la nécessité de préserver le principe de subsidiarité en particulier dans les domaines de l'éducation et de la protection sociale"¹¹⁷.

Selon J.L. Quermonne la Constitution peut combler « le déficit démocratique » de l'Union étant donné qu'elle a deux sources de légitimité. Selon lui, "l'article I-45 explique les gouvernements sont eux-mêmes responsables devant les parlements nationaux élus par les citoyens"¹¹⁸. Aujourd'hui nous considérons que l'État nation garde vocation en Europe à la pérennité et qu'il constitue l'espace public au sein duquel continue à s'exprimer, avec le plus haut degré d'intensité, la citoyenneté. "La seconde source de légitimité démocratique résulte de façon plus novatrice de l'accès direct des citoyens européens aux instances de l'Union. La Constitution prévoit que l'élection du président de la Commission doit refléter le choix politique des citoyens."¹¹⁹

¹¹⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/c_310/c_31020041216fr02070209.pdf visité le 25.07.2006

¹¹⁷ Jacques Delors avec Jean Louis Arnaud, *Memoires*, Plon, Paris, 2003, p.45

¹¹⁸ Jean Louis Quermonne, "L'Union européenne: Objet ou acteur de Sa Constitution?" *Revue Française de Science Politique*, volume 54, numero 4, Avril 2004 p.226

¹¹⁹ *ibid.* p 227

CONCLUSION

Durant les années 1990, la popularité du mot gouvernance a pris un sens primordial sur la scène politique internationale. Il en est de même dans l'Union européenne et les pays qui l'entourent. Dans ce mémoire, nous avons essayé de cerner ce sujet et refléter la vision de l'Union européenne sans même négliger que sa définition n'est pas délimitée dans son contexte.

La réaction ne s'est fait attendre et plusieurs auteurs ont commencé à questionner sur ce sujet qui était loin d'être reconnu concrètement pour ses mêmes auteurs. Comme nous pouvons très bien saisir que quand une notion n'est pas bien cerner et délimiter dans son contexte ou s'il est dans sa phase préliminaire, les idées et les explications envers cette notion se multiplient et donne au fur et a mesure une sens a se contexte. Dans la première partie, nous avons vu qu'au niveau étatique, la gouvernance met l'accent sur les notions de la représentation, la participation, la transparence et la primauté de droit qui renforcent le processus de la démocratisation. Ces notions sont réarticulés par la gouvernance, et les ils visent à approcher l'État aux citoyens. Nous avons aussi examiné que sans la primauté de droit ou la transparence, l'application des notions de la participation ou représentation est inefficace.

Après tant d'examination, nous avons essayé de voir le sujet dans le contexte de l'Union européenne qui apporte une explication plutôt dans un encadrement socio-politique.

Le livre blanc sur la gouvernance, qui est préparé pour trouver une réponse pour le déficit démocratique dans l'Union européenne, est apparu comme une auto critique de la Commission. Dès l'adaptation de traité de Maastricht, les citoyens européennes n'ont pas une sympathie à l'égard des idées européennes et il y a une méfiance à l'égard des institutions européennes. En plus, les citoyens européennes n'ont pas la confiance à l'UE, à cause d'illisibilité des objectifs suivis par l'Union. Dans cette conjoncture, le Livre blanc prévoit que la gouvernance doit avoir une participation au

plus haut degré ; la prise de décision doit être multiple et légitime ; la gouvernance doit être transparente, efficace, et elle doit agir en symbiose avec les organes de l'Union européenne, et elle doit contenir une certaine responsabilité et un nombre de principe pour sa survie dans le temps et dans l'espace. Toutefois, il faut ajouter que dans la lumière de Livre blanc, les signes des nouveautés dans la Constitution ont été donnés par l'Union européenne. La Constitution apporte des changements dans l'application du pouvoir exécutif, elle apporte des nouveautés pour sa composition et pour son fonctionnement. En particulièrement, elle est le premier et le seul document qui prononce la notion de bonne gouvernance. Toutefois, certains articles de la Constitution fait des références sur certains principes de la gouvernance.

Mais est-ce que cela peut suffire pour une bonne gouvernance et est-ce que les principes énumérés dans ce mémoire peuvent surgir en amont et en aval dans tous les cadres de l'Union européenne sans oublier les États qui la constituent et qui l'entourent ? Nous allons les observer dans la future application de la Constitution et dans la réaction des citoyens européens à la Constitution.

BIBLIOGRAPHIE

A) OUVRAGES GENERAUX

CARBONNIER Jean, *Sociologie Juridique (Qu'est-ce donc que ce droit auquel nous ne devrions pas croire?)* Editions PUF, Paris, 1994

DEFARGES MOREU, PHILIPPE, *Les Institutions européennes*, Armand Colin Dalloz, 4ème édition, Paris, 1999

GRAMSCI Antonio, *Ecrits Politiques 1914-1920*, Textes Choisis, Présentés et Annotés traduits de l'italien par Marie G. Martin, Gilbert Moget, Armando Tassi, Robert , Paris, 1981,

JORDA Julien, *Pouvoir Exécutif de l'Union européenne*, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2001,

KEOHANE O. Robert, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London, Routledge, 2002,

KOOIMAN Jan, *Modern Governance: New Government-society Interactions*, London, Sage, 1993.

MAGNETTE Paul, *What's the European Union? Nature and Propects*, Palgrave Macmillan, China, 2005

MAGNETTE Paul, *Controler l'Europe, Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2003

MONTESQUIEU Charles de Secondat, *De l'Esprit des Lois*, éd. par Versini Laurent, Gaillimard, 1995

MILLER Adams Michelle, *The World Bank*, New York, Routledge, 1998

PRELOT Marcel, LESCUYER Georges, *Histoire des Idées Politiques*, Dalloz, Paris, 1994

PRZEWORSKI Adam, STOKES Susan C., et MANIN Bernard, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, New York, 1999

RIPERT Georges, *Les Forces Créatrices du Droit*, Editions LGDJ, Paris, 1994

ROUSSEAU Jean Jacques, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, Garnier, Paris, 1962

TOUSCOZ Jacques, *La Constitution de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2002

ZILLIER Jacques, *La nouvelle Constitution européenne*, Édition La Découverte, Collection Repères, Paris, 2004,

The Governance and Development, The World Bank, New York, May, 1992

The Report of The Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood, New York, Oxford University Press, 1995

B) ARTICLES

Bouder Frederic, 'Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A checklist', *OECD OBSERVER*, OECD, Octobre 2002

Commaille Jacques et Lascoumes Pierre avec la collaboration de Catherine FOURNIER, "La production gouvernementale du droit", Convention de recherche avec le Groupement d'intérêt public (GIP) *Mission de recherche Droit et Justice*, CNRS, Paris, 1995, pp. 6- 49.

De Munck Jean et Lenoble Jacque , 'Les Mutations de l'Art de Gouverner', in Schutter de Olivier, Lebessis Notis et John Paterson *La Gouvernance dans l'Union Européenne*, La Commission européenne, Italie, 2001, pp. 31-53

Ghali Boutros Boutros, 'An Agenda of Democratization' in, *Global Democracy Key Debates* ed. Par Barry Holden. pp 105-124,

MAGNETTE Paul, REMACLE Eric, 'La Grand transformation de l'Europe' in *Le Nouveau Modèle européenne* ed. Par Paul Magonette, Eric Remacle. Edition de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000,

N.Lebesis et J. Paterson 'Développer de Nouveaux Modes de Gouvernance', Schutter de Olivier, Lebessis Notis et John Paterson , *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Italie, 2001, pp.281-318

Kohler- Koch Beate, 'The evolution and Transformation of European Governance', in Beate Kohler- Koch and Rainer Eising *The Transformation of European Governanc'*, Routledge, London, 1999

KOOIMAN Jan, 'Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social Political Interaction' in Jon Pierre, *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, New York, Oxford University Press, 2000, pp, 138-164

LENAERTS K. 'Regulating the Regulatory Process: Delegation of Powers within the european Community' *European Law Review*, February 1993 ,pp 23 -48,

OST François, Van de KERCHOVE Michel, 'De la scène au balcon. D'où vient la science du droit ?' in *Normes juridiques et régulation sociale*, sous la direction de François CHAZEL et Jacques COMMAILLE, Collection "Droit et Société", éditions LGDJ, Paris, 1991,

QUERMONNE Jean Louis, 'L'Union européenne: Objet ou acteur de Sa Constitution?' *Revue Française de Science Politique*, volume 54, numero 4, Avril 2004 pp.221-236

RHODES R.A.W., The new governance: governing without government (1996), *Political Studies*, Vol. 44, pp.652-667

RIDEAU Joel, 'Jeux d'ombre et de lumières en Europe' in *La Transparence dans l'Union Européenne, Mythe ou principe Juridique?* sous la direction de Joel Rideau,

ROSEANAU James, 'Change, Complexity and Governance in Globalizing Space' in Jon PIERRE, *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, New York, Oxford University Press, 2000, pp.167-200

SAURUGGER Sabine 'L'expertise: un mode de participation des group d'intérêt au processus décisionnel communautaire' *Revue française de science politique*, 52, Août, 2002, pp. 375-403

STOKER Gerry, Governance as Theory: five propositions, *International Social Science Journal*, Numero 155, March, 1998, pp.17-28

TIROLE Jean, 'La Gouvernance des institutions internationales' in Pierre Jacquet, Jean Pisani- Ferry, Laurence Tubiana *La Gouvernance Mondiale*, La Documentation Française, Paris.,2002 pp.291-300

C) DOCUMENTS OFFICIELLS

CJCE, arrêt du 17.12.1970 dans l'affaire 25/70 (Köster), Rec. XVI

Gouvernane Européenne , un Livre Blanc, Bruxelles, le 25.7.2001 COM (2001) 428
final

Journal officiel des Communautés européennes (1999/C329/30)

Journal officiel de l'Union européenne (2004/C 310/11)

Journal officiel de l'Union européenne (2004/C 310/55)

Journal officiel de l'Union européenne (2004/C 310/207)

Union européenne, Versions consolidées du Traite sur l'Unon Européenne,Office des
Publications officielles des Communauté européennes, 1997

Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Juin 2003

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, disponible sur Internet:

http://europa.eu/constitution/fr/lstoc1_fr.htm

D) SOURCES ELECTRONIQUE

<http://www.undp.org/>

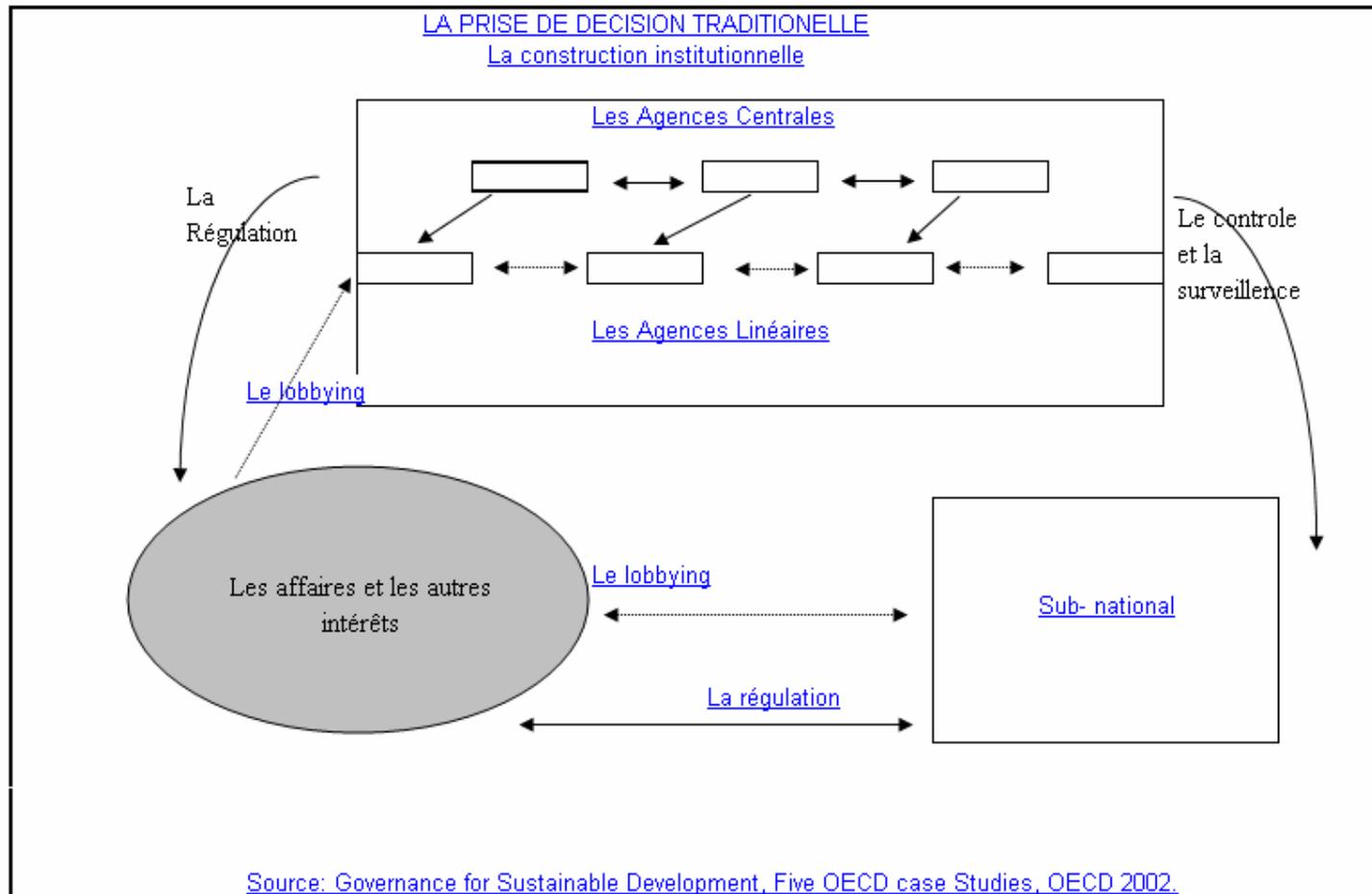
<http://www.worldbank.org/>

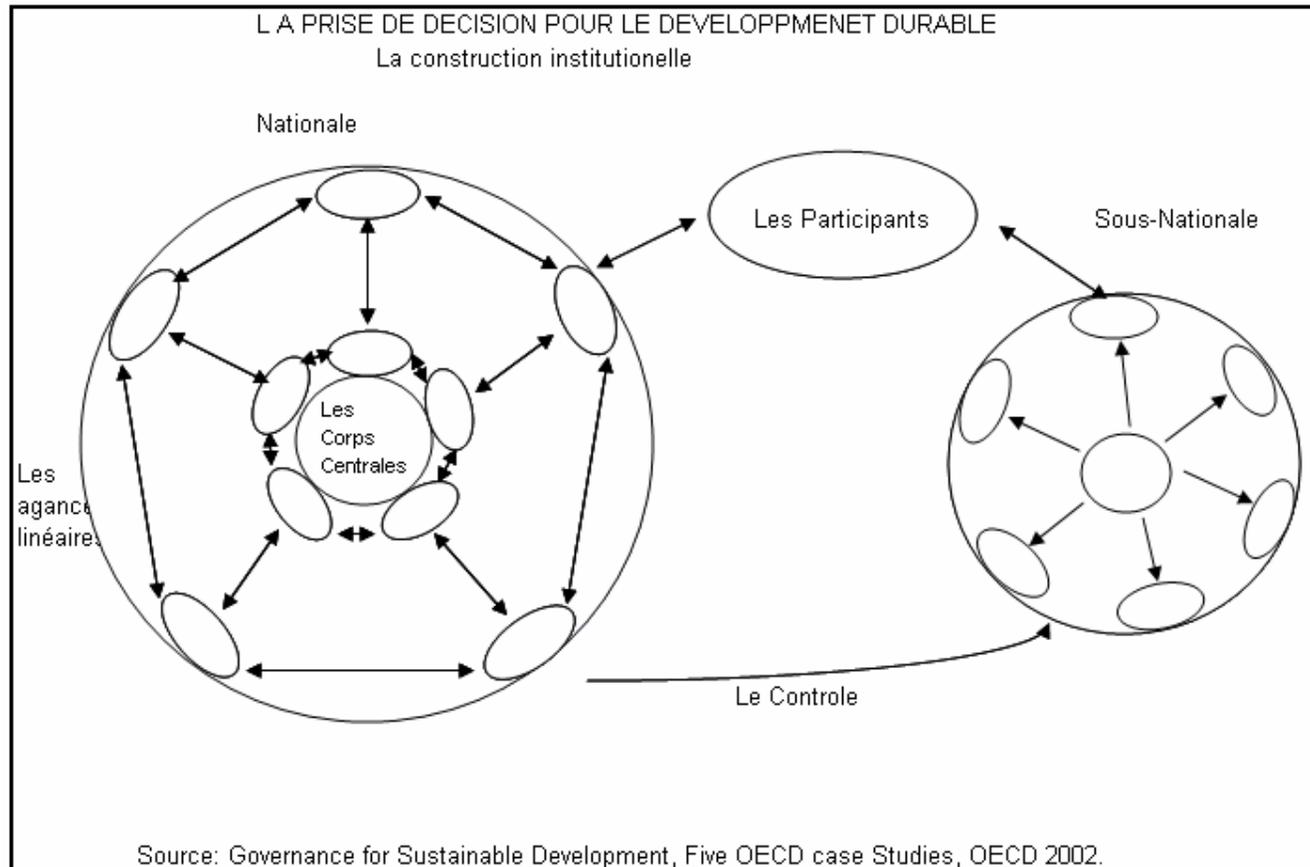
<http://www.oecd.org/>

<http://www.imf.org/>

<http://www.europa.eu.int>

ANNEXE 1



ANNEXE 2

ANNEXE 3

La condition principale pour entamer une action communautaire est énoncée au deuxième alinéa de l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne: "les objectifs de l'action ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire".