



The Robert Schuman Centre for Advanced Studies
European University Institute, Florence
Jean Monnet Center for International and Regional
Economic Law & Justice
NYU School of Law



Christian Joerges, Yves Mény, J. H. H. Weiler (eds)

Jean Monnet Working Paper No. 6/01

**Mountain or Molehill ?:
A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance**

With contributions by

*F. W. Scharpf • M. Telò • P. Magnette • N. Walker • C. Möllers • E. O. Eriksen
A. Héritier • P. Schmitter • D. Trubek / J. Mosher • K. A. Armstrong • C. Joerges • D. Curtin
J. Shaw • P. Steinberg • B. Kohler-Koch • M. Wind • N. MacCormick • J. H. H. Weiler*

Inge Burgess, Chris Engert
(assoc. eds)

www.iue.it/RSC/
www.JeanMonnetProgram.org

Editors
Christian Joerges
Yves Mény
J. H. H. Weiler
Assoc. eds.
Inge Burgess, Chris Engert

Mountain or Molehill?
A critical appraisal of the Commission
White Paper on Governance

Robert Schuman Centre for Advanced Studies
EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

The Jean Monnet Program
HARVARD LAW SCHOOL AND NYU SCHOOL OF LAW.

Websites:

The contributions in this volume may also be found at:

<http://www.iue.it/RSC/Governance>

and

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>

All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced in any form without the permission of the authors.

© Remains with the individual authors

COMBINER LES INSTRUMENTS POLITIQUES EN VUE D'UNE GESTION DYNAMIQUE DES DIVERSITES NATIONALES

Mario Telò

Les versions successives du Livre blanc sur la gouvernance émoignent d'une évolution positive à propos de deux points très importants :

le lien évoqué à maintes reprises entre la problématique de la gouvernance et celle de la réforme des Traités. On aurait pu aller plus loin (les deux exercices restent séparés), mais les passerelles et les cinq principes communs indiquent que on est nettement au delà de l'illusion initiale de pouvoir traiter la réforme de la gouvernance séparément du processus de l'après Nice. La consultation sur le Livre Blanc va donc s'entrelacer au grand débat en vue de la CIG 2004.

Deuxièmement, le Livre blanc se caractérise par une ouverture prudente en ce qui concerne la combinaison des instruments politiques les nouvelles méthodes de co-régulation européenne. En particulier la « méthode ouverte de coordination » fait l'objet d'une élaboration intéressante qui fait avancer le débat.

Gouvernance et Convergence

Dans les domaines économique et social il ne s'agit pas uniquement de développer une meilleure gouvernance mais une gouvernance capable de renforcer la convergence ; et non seulement la convergence nominale (Union Monétaire) mais ,plus en profondeur, entre les sociétés européennes. Comment avancer dans la coordination de compétences et fonctions gouvernementales nationales par des actions stratégiques communes? Constatons d'abord que plusieurs facteurs font obstacle à une plus grande convergence:

-la Multilevel gouvernance européenne est victime de la "fragmigration" (Rosenau 1999) c'est à dire d'un côté de la concentration du gouvernement mondial, non seulement en matière de sécurité (lutte contre le terrorisme etc) et ,de l'autre, de la multiplication des facteurs de fragmentation et désintégration; dans le cadre de la mondialisation, paradoxalement, la complexité sociale se traduit en une prolifération polyarchique et centrifuge des organisations locales et régionales, sectorielles et territoriales subnationales, privées et publiques, ce qui complique énormément la gouvernance européenne;

-la "politisation" des enjeux européens au sein des opinions publiques nationales se traduit non seulement en opposition contre une intégration communautaire accrue ,mais aussi en perception de déficit démocratique par rapport à la supranationalité normative déjà acquise (Lord 1998);

-spécifiquement dans les domaines de la UEM et de l'Union sociale ,dix ans après Maastricht:, malgré les interdépendances entre les issues areas, l'avalanche attendue d' effets spillover fonctionnels de l'UM ne s'est pas manifestée dans la mesure et les formes attendues, surtout dans les domaines les plus controversés:

Mario Telò

-malgré les Traités d' Amsterdam et de Nice ,les compétences de l'UE restent très limitées notamment dans les domaines cruciaux pour la gouvernance du processus de modernisation. Les opinions publiques nationales ne sont pas unanimes sur le choix d'une plus grande convergence comme condition sine qua non de la prospérité et en plusieurs pays s'opposent à toute nouvelle délégation de souveraineté nationale.

En synthèse,on assiste à une sorte de "subsidiarité vers le bas" avec la conséquence négative que plusieurs Etats, régions, villes et entreprises réagissent aux problèmes accrus de compétitivité soit par la simple "adaptation réciproque",soit par la dérégulation compétitive pratiqués par les autorités nationales (le "competitor State" ,Cerny 1997),et subnationales , y compris "rush to the bottom"en matière sociale.

Néanmoins, deux arguments susceptibles de relancer , à certaines conditions, la convergence européenne se sont clairement imposés en 2000 :

a) l'impact négatif de trends qui ont leur origine à l'extérieur, notamment au niveau mondial :la perte de compétitivité de l'Europe dans son ensemble provoque la perception d'une menace pour la cohésion sociale et les intérêts de l'UE en tant que région (déclin de la puissance relative = déclin de la prospérité de tous).Plusieurs acteurs nationaux sont plus conscients de leur interdépendance et aussi des fragilités de l'U.M.en l'absence d'une plus grande "policy convergence" dans les domaines économiques, des welfare states etc (Dyson, 2000).

b)malgré la tentation des petites patries, le sentiment de l'insuffisance des réponses régionales et/ou nationales peut émerger et pousser les Européens même au delà de la négociation intergouvernementale. Mais seulement à deux conditions:

-que des nouvelles méthodes soient essayées, garantissant avant tout le respect des diversités .Le type d'équilibre dynamique à poursuivre entre les différents niveaux de la gouvernance européenne, nationale , subnationale, et supranationale ne fait pas du tout l'unanimité, ni au niveau des opinions publiques et élites nationales, ni de la communauté scientifique.

-des nouvelles méthodes permettant à la fois davantage de souplesse et capacité d'expérimentation ,d'innovation et de proportionnalité en fonction du problème posé.

La Methode Ouverte de Coordination

Concrètement, quelles nouvelles méthodes se présentent dans les domaines de la gouvernance économique et sociale?. La principale est la "méthode ouverte de coordination"(MOC)lancée par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Que on l'aime ou pas, les coopérations renforcées ne sont pas facilement d'application dans les domaines relevant du premier pilier et elles sont marquées par des visions opposées: différenciation momentanée dans le processus partagé vers l'Union , ou bien "flexible intégration",c'est à dire différenciations potentiellement permanentes et donc reconnaissance ouverte de l'hétérogénéité des objectifs finaux ? Deuxièmement, la création de noyaux durs plus avancés n'est pas incompatible avec la MOC avec la convergence des sociétés en vue de la " création de la société de la connaissance la plus avancée au monde " envisagée par la stratégie de Lisbonne. La différence est que la MOC vise un avancement de l'intégration au niveau des quinze Etats membres(et des « pays candidats, dans certains cas »selon la formule du Livre blanc .)et aux conditions actuelles en ce qui est du VMQ et de la codécision..

Le point de départ c'est donc la difficulté de l'Union européenne à être proactive dans des domaines cruciaux pour son avenir, une difficulté qui avait dernièrement amené presque au blocage de l'initiative politique. Le "comment ?" c'est donc la question clé. C' est justement au niveau des méthodes de gouvernance que nous avons assisté dans le passé à des résultats minces malgré la portée et la qualité des grands projets portant sur les mêmes enjeux ,tels que les projets d'harmonisation des années '70 et '80 (le Social Action Programme de 1972) et ,plus récemment le célèbre Livre Blanc de 1993 (Growth, Competitiveness,Employment.White Book).

Les origines. Pendant les dix dernières années on a assisté à la multiplication des formes de gouvernance et de régulations dans l'UE, au delà des méthodes intergouvernementale et communautaire classiques. Déjà le Traité de Maastricht est caractérisé par une double asymétrie interne:au sein de l'Union économique et monétaire, le déséquilibre entre le caractère fédéral et centralisé de l'Union monétaire et le caractère décentralisé de l'Union économique et celle entre l'UEM d'une part ,et l'Union sociale,l'union entre les sociétés .Ce qui est intéressant est que, dans le cadre de ce tournant, l'intégration a pourtant avancé par des nouvelles pistes et voies .

-Par exemple, en ce qui est du Chapitre social du TCE (titre XI), la méthode visant à aboutir à la régulation européenne à travers le dialogue préalable entre les acteurs sociaux: c'est leur accord préalable qui crée les conditions pour les directives ;

-Deuxièmement, on a pratiqué des nouvelles méthodes volontaristes de "soft gouvernance" sociale même si pas expressément prévues par les Traités : par exemple la "gouvernance par la persuasion" (grâce au recours à l'expertise) ou à la "gouvernance par la consultation " (Parlement européen, dialogue social)ou encore la "gouvernance par la diffusion des meilleurs pratiques"

-Troisièmement , la surveillance multilatérale des politiques économiques nationales envisagée dans le en 1992 dans le traité de Maastricht (art 99 du TCE) à propos des Grandes orientations de Politique économique (GOPE ou BEPG en anglais) .

-Finalement, la démarche lancée par le Conseil européen de Essen (1994) en matière d'emploi ,reprise par le Traité d'Amsterdam (1997,Chapitre emploi, Titre VII, art 125-130 du TCE) et mieux concrétisée par le Conseil européen de Luxembourg (1997),d'où le nom de "processus de Luxembourg"attribué à la Stratégie européenne pour l'Emploi.

Il y a une logique dans cette évolution et aussi un effet de spillover institutionnel, même si la surveillance multilatérale a évolué dans ses formes, selon le problème posé et si les propositions d'appliquer aux politiques sociale et de l'emploi les mêmes méthodes que pour l'Union monétaire ont été rejetées sans ambiguïtés par le Conseil européen pendant la dernière décennie.

On ne peut donc avancer vers la convergence que par des nouvelles méthodes, dans les domaines liés à la modernisation du système socio-économique - paradoxalement les plus importants et délicats , au centre des agendas nationaux des Etats membres-pour lesquels la compétence de l'UE est très limitée, et il n'est pas du tout évident que les autorités nationales et subnationales et les acteurs socio-économiques acceptent de renforcer un système de règles communes au niveau européen.

La "méthode ouverte de coordination"(MOC.en anglais OMC) est au centre du projet de modernisation technologique,économique et sociale pour la prochaine décennie approuvé par le Conseil européen de Lisbonne (Presidency Conclusions , Lisbon European Council; Presidency Conclusions,Santa Maria de Feira European Council, Presidency of the EU,Note on the ongoing

Mario Telò

experience of the Open Method of Coordination). La nouvelle méthode a été ainsi précisée et appliquée (moyennant des adaptations en ce qui est son intensité) à d'autres domaines politiques fondamentaux, relevant traditionnellement de la compétence des autorités nationales et subnationales : éducation, réformes structurelles et marché intérieur, innovation technologique et société de la connaissance, recherche et, bien que limitée à la simple coopération, la protection sociale

Des variations entre les domaines d'application sont évidentes, la MOC est un processus endogène d'apprentissage par l'interaction, transfert et réforme de politiques publiques nationales et de auto-correction, incluant en général quatre composants (alimentés par l'apport déterminant de la Commission) :

-établissement par le Conseil de Lignes directrices communes et d'un timing relatif au domaine politique concerné ; donc les Etats conviennent d'objectifs et orientations communes;

-un learning process réciproque est organisé au sein du Conseil, avec l'apport déterminant de la Commission, prévoyant benchmarking, peer review, identification des meilleures pratiques et indicateurs communs;

-sur la base des Lignes directrices et du learning process, des Plans nationaux sont établis par chaque gouvernement ; l'importation d'une politique réussie ailleurs se légitime plus facilement;

-sur la base de rapports de la Commission, le Conseil (et le Conseil européen) évalue régulièrement les résultats, ce qui peut donner lieu à des recommandations et à des dynamiques d'émulation.

Il ne s'agit donc pas de rechercher "la" meilleure méthode en absolu mais d'employer au cas par cas les méthodes compatibles avec les traités. L'approche défensive et prudente du Livre blanc n'est pas justifiée : en effet la Commission, on l'avoue, »joue déjà un rôle actif de coordination« et peut uniquement par cette voie renforcer sa capacité d' orientation (selon une subsidiarité active) de la multilevel governance européenne par trois lignes directrices principales (étroitement liées):

a) tout d'abord, les nouvelles méthodes de gouvernance, incluant les Etats membres, et une vaste panoplie d'acteurs, institutionnels, sociaux et économiques, par un processus à la fois décentralisé et centripète, bottom-up et top-down, peuvent permettre d'avancer dans la convergence entre les sociétés européennes, malgré l'opposition ouverte des gouvernements à de nouveaux transferts de compétences, mais uniquement à la condition que la Commission en assume consciemment la coordination;

b) deuxièmement, le renforcement du gouvernement économique de l'Union, notamment par la diminution de l'asymétrie évoquée entre Union monétaire et l'Union économique: n'est possible que par un renforcement du caractère contraignant des Broad Economic Policy Guidelines, prévues par l'art 99 du TCE et du rôle de la Commission.

c) Troisièmement l'autorité politique au niveau central de l'UE, (suffisamment forte pour pouvoir réunir le consensus des Etats membres et du Parlement européen autour d'une stratégie à long terme) ne sera possible que si, la Commission, en collaboration avec le Conseil et le Conseil européen, s'engage en premier lieu dans la reconstruction du leadership politique de l'Union.

Le point a) demande de préciser les concepts de coordination et ouverte. De la coopération à la coordination. Même si la MOC ne dispose pas d'un background légal spécifique couvrant l'ensemble des domaines concernés, elle peut cependant bénéficier d'un acquis juridique considérable Au niveau

des Traités, le concept de "coordination" en tant que méthode pour atteindre les objectifs stratégiques de l'UE est utilisé tant à l'art 99(BEPG) que 125(emploi). et 140(social) .Par contre il n'est pas utilisé au 104 C et il est entrelacé au concept de "coopération" dans le cadre des articles sur la politique sociale. Un rôle renforcé de la Commission accompagne le recours au concept de "coordination " , clairement plus intergouvernemental, plus soft .La Commission joue des rôles multiples :a) l'expertise : le développement d'une culture communautaire de l'évaluation,de l'échange des best practices etc est évoqué tant dans le chapitre emploi que dans le chapitre social, dans le cadre d'une sorte de learning process réciproque et mutuel entre les Etats organisé par la Commission. b) la bonne préparation de l'évaluation périodique (l'examen) de politiques nationales par des rapports (le rapport est conjoint avec le Conseil en ce qui est à l'art 128) ; c) la proposition de recommandations adressées au Conseil et ,si nécessaire, aux Etats membres .

En ce qui concerne l'expression "ouverte",elle implique plusieurs significations, selon les accents et les interprétations :

-tout d'abord, la plus évidente et consensuelle c'est : ouverte dans le sens du respect de la personnalité ,des compétences et des pratiques des Etats membres ,ainsi que des divers cadres institutionnels ,des traditions politiques et des préférences idéologiques des gouvernements(Scharpf 2000).La majorité des Etats sont demandeurs de méthodes soft en raison de la conviction que la plus grande partie des domaines des politiques abordées par la stratégie de Lisbonne doit relever essentiellement de la compétence nationale et soumise au vote à l'unanimité au Conseil .Il est donc logique que aux Etats soient données des garanties au moment où on leur demande d' accepter la perspective d' une convergence accrue dans ces domaines socio-économiques . Le benchmarking central et l'ensemble de la stratégie respectent la différence essentielle entre les indicateurs (communs) et les objectifs (différents selon les Etats membres, ainsi que les façons de les atteindre) . Et le processus de rapprochement graduel aux indicateurs est pris en compte plus que le résultat absolu . La MOC peut donner lieu à des recommandations (même si non publiques) pour l'Etat membre qui ne respecterait pas les lignes directrices européennes et les plans nationaux que lui même s'est donné. Au cas de succès ces politiques permettent de "européaniser"une partie substantielle des budgets nationaux.

-La deuxième signification de "ouverte" est aussi essentielle pour des raisons à la fois d'efficacité et de légitimité:elle souligne la participation des acteurs de la société civile nationaux, subnationaux, transnationaux, supranationaux . Si les acteurs de la société civile ne seront pas concernés, consultés, impliqués au niveau de partnership et de négociation un des trait de la "openess "de la nouvelle méthode sera démenti. La participation des acteurs sociaux organisés est loin de garantir automatiquement une légitimation, surtout depuis l'aggravation de leur crise de représentativité et la lobbysation accrue des intérêts De multiplier la participation sociale et politique aux méthodes nouvelles sa pratique ne serait pas la panacée, mais augmente la quantité des flux d'informations nécessaires pour l'efficacité des politiques publiques. En tant que telle ,elle pourrait glisser vers la rhétorique et le paradoxe de la participation se manifesterait en l'absence d'un équilibre correcte entre gouvernance et gouvernement .

-Ouverte aussi ,selon des points de vue plus intégrationnistes, puisque elle pourrait fonctionner comme "passerelle" vers les autres méthodes de l'intégration ,notamment vers la méthode communautaire ou le dialogue social , lorsque ceci s'avère nécessaire .Dans cette même logique elle pourrait créer les conditions pour solliciter une action communautaire subsidiaire, visant à compléter l'action des Etats membres. " par la coordination et ,au besoin, par l'action communautaire. Bien

Mario Telò

entendu ,ce dernier argument est délicat car la MOC est présentée en tant que voie non seulement vers la convergence mais aussi vers l'approfondissement et l'intégration .

En ce qui concerne le point b), deux remarques sont nécessaires : -le Conseil ECOFIN confirme sa primauté au niveau des BEPG; mais les autres formations du Conseil sont aussi appelées à contribuer activement. Deuxièmement, le Conseil européen peut constituer un allié précieux pour la Commission . Déjà le Conseil européen d'Helsinki avait établi que l'élaboration des BEPG doit se faire sous la coordination du Conseil ECOFIN, mais "sous le guide politique du Conseil européen" (Conclusions de Helsinki, décembre 1999).Ce qui implique une évolution en ce qui sont les rapports entre le Conseil européen ,la Commission et les formations spécialisées du Conseil en particulier ECOFIN.Dans ce même sens ,la Commission est directement intéressée à relancer le processus de réforme de l'art 99,par.5 , proposée par le PE dans sa Résolution de mars 1999.Le Livre Blanc à juste titre soulève la question de la légitimité de la MOC et propose que des «mécanismes » soient établis « pour faire régulièrement rapport au PE ». Elle aurait pu à ce propos faire référence à la Résolution du PE de mars 1999 et proposer d'inclure le gouvernement économique parmi les thèmes de la CIG 2004, tant pour ce qui est la réforme de l'art 99,que de l'art 4(en ce qui est la légitimation préalable du nouveau rôle du Conseil européen, que enfin en ce qui est un article global sur la MOC permettant de préciser de façon transparente ses procédures, sa dynamique institutionnelle et sa légitimation parlementaire. Ni la Présidence portugaise pendant la CIG 2000, ni la Commission ont suivi le PE dans sa demande d'élargissement de l'agenda de la CIG aux enjeux du gouvernement économique. La Présidence française a elle aussi évité de donner à sa démarche visant le renforcement du gouvernement économique l'envergure institutionnelle nécessaire. Pas mal de problèmes actuels relèvent de cette illusion pragmatique, de ce repli sur le low profile. Sera la CIG 2004 à même de revenir sur ce point crucial ?

En ce qui concerne le point c) la MOC est transposable aux domaines "d'intérêt commun"(selon les formulations des articles .126 et art .99) ou l'intergouvernemental ne suffit pas, l'adaptation au marché provoque l'aggravation de la compétition entre Etats membres et , la méthode communautaire rencontre des objections politiques. Par exemple l'ensemble des 6 ou 7 domaines abordés par Lisbonne et la coopération dans les affaires interne de justice et internes. Dans le cas de la stratégie de Lisbonne, c'est la transposabilité qui justifie les rôles respectifs du Conseil européen , organe politique qui dispose de la légitimité nationale nécessaire pour déclencher une nouvelle stratégie et mandater les Conseils spécialisés ; et de la Commission ,institution qui assure la cohérence et l'harmonie entre les différentes polices et aide le Conseil européen dans les tâches cruciales de watch dog annuel (coordination entre les polices et entre les gouvernements/administrations et la gestion du temps etc). L' idée innovatrice de "procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examens par les pairs" est la clé du gouvernement central de la stratégie En effet de parier uniquement sur la gouvernance décentralisée sans que le gouvernement central de l'ensemble de la stratégie soit mieux organisé , serait une pure illusion .L'approche est décentralisée(même au niveau subnational au cas des Etats fédéraux ou régionalisés),mais la Commission ,le Conseil et le Conseil européen assurent la coordination et le contrôle du suivi".Les conclusions de Lisbonne et de Feira ont insisté pour améliorer "les synergies au sein du gouvernement central" comme condition pour une réussite. Le point 36 des Conclusions montre la conscience aigüe du problème difficile de l' implementation cohérente de la stratégie : : " we should consequently be organised both upstream and downstream from that meeting"(du Conseil européen de printemps)..Bien entendu ,uniquement l'expérience pratique de l'activité de la Commission et des Présidences successives, entre un Conseil européen

spécial de printemps et l'autre ,pourra répondre à la question de savoir si l'hypothèse lancée dans les Conclusions a trouvé une vérification positive.

La Commission et la Transformation des Politiques Publiques et des Etats

De faire appel dans le Livre Blanc à un rôle accru de la Commission est compréhensible, mais aussi redondant. Compréhensible puisque nous assistons à plusieurs tentatives de marginalisation de la Commission qui par réaction défend sa place centrale dans la construction européenne. De crier « au loup » au «cheval de Troie de la méthode intergouvernementale » au mauvais moment n'est pas toujours la meilleure politique, quand même. La nouvelle méthode s'appelle de «coordination » (et pas de coopération) justement puisque la Commission est appelée à jouer son rôle essentiel .Et ce tout d'abord par ses multiples fonctions dans la mise en pratique de la MOC : elle présente à chaque Conseil et au Conseil européen les priorités qui seront au centre des Lignes directrices européennes; elle organise l'échange des bonnes pratiques et le peer review ; elle assure, en collaboration avec le Conseil, la rédaction du rapport annuel de synthèse à la veille un Conseil européen de printemps, elle contrôle la mise en oeuvre du suivi. En outre, la Commission -déjà depuis Maastricht- a comme charge de proposer au Conseil le rapport qui est à la base des BEPG, élément essentiel incorporé dans la nouvelle stratégie globale. La Commission enfin, -depuis Amsterdam- élabore les recommandations relatives à la Stratégie européenne pour l'emploi. Au delà des fonctions citées, la Commission est appelée à jouer un rôle politique nouveau ,au delà des Traités(d'initiative, d'exécution et de gardienne des Traités)et de ce que le Conseil lui reconnaît d'habitude (expertise, formulation des politiques, implementation) ,même s'il ne coïncide pas avec la notion classique de gouvernement .Le point essentiel est que en l'absence d' un leadership renforcé de la Commission en alliance avec le Conseil européen et le Conseil, la stratégie de modernisation du modèle socio-économique européen n'a aucune chance d'avancer .Seule la Commission dispose des moyens techniques et organisationnels pour assurer la continuité et la relance des programmes approuvés en dépit de l'incohérence des Présidences .Les préconditions sont bien entendu une meilleure coordination interne de ses Directions générales et un "recentrage politique " sur l'essentiel de la stratégie de la modernisation.

Le Livre blanc soulève enfin une question capitale qui concerne le noyau de la construction européenne : est-ce que que la MOC perturbe «l'équilibre institutionnel» ou aboutisse « à la dilution de la réalisation d'objectifs communs énoncés par le traité ».A notre sens elle ne fait que confirmer la nature de «gouvernement mixte »(Majone) du système institutionnel de l'UE. Il s'agit en effet d'un jeu à somme positive, où chaque institution gagne des nouveaux marges de manœuvre, et bénéficie d'une valeur ajoutée, puisque l'on vise davantage de convergence européenne au niveau des sociétés selon les principes du traité. Néanmoins, la mise en valeur du Conseil européen dans le cadre de cette nouvelle dynamique de convergence mérite une réflexion. La convergence nécessite un nouvel équilibre entre les tendances bottom –up et la coordination top-down. Par l'alliance avec le Conseil européen, la Commission peut mettre en valeur sa nature d'organe d' orientation politique et stratégique générale de l'Union et politiser son rôle de coordination des formations spécialisées du Conseil. Un nouvel équilibre est possible entre gouvernance et gouvernement dans l'UE correspondant à un nouveau modèle d' organisation des pouvoirs européens, un modèle de subsidiarité active et orientée. La gouvernance est décentralisée, mais la Commission en collaboration avec Conseil et Conseil européen constituent, chacun avec son propre rôle, les facteurs proactifs d'orientation au niveau central.

Mario Telò

Par sa synergie avec le Conseil et le Conseil européen, la Commission peut espérer également de coordonner les transformations des politiques publiques des Etats membres ainsi que de leur rôle dans l'intégration européenne. Dans le cadre de la combinaison originale de "negative integration" et "positive intégration" la question n'est plus celle de savoir uniquement et simplement si les systèmes nationaux de régulation pourront survivre dans le cadre nouveau de la compétition globale, mais quelles mutations du système européen de gouvernance, y compris de l'Etat européen mais aussi d'autres niveaux d'autorité, peuvent au mieux permettre de concevoir et appliquer une réponse stratégique adéquate à la globalisation

Nous assistons en effet à une double transformation du rôle des Etats. Tous d'abord, les gouvernements et les administrations sont mis de plus en plus en réseaux (au niveau du Conseil européen et des formations du Conseil) en ce qui concerne des domaines politiques nouveaux, et avec un rôle coordinateur et médiateur accru de la Commission. Deuxièmement, les gouvernements nationaux sont sollicités à se réorganiser à l'intérieur, dans le sens d'une plus grande coordination stratégique des plusieurs Ministères concernés, autour des Premier Ministres. La MOC renforce les gouvernements dans leur rôle de coordination interne. Les gouvernements nationaux effectivement acceptent de s'engager dans un processus qui implique des lignes directrices européennes, la fixation d'indicateurs communs, un monitoring, et aussi, en certains cas, des recommandations embarrassantes proposées par la Commission. Mais ils ont leur double intérêt évident : la peur de l'échec et la volonté d'améliorer les performances économiques, sociales et technologiques et l'efficacité des politiques publiques nationales (en monopolisant bien entendu les avantages de légitimation); secundo, charger sur la contrainte externe (en certains pays au moins) les aide à les coûts politiques des réformes internes les plus impopulaires. Les gouvernements peuvent donc "instrumentaliser" l'UE dans le cadre des espaces publics nationaux. Bien entendu, les gouvernements (et, dans certains Etats, les régions) gardent une marge importante de manoeuvre et d'autonomie, mais ils se soumettent à un cadre conditionnant visant à assurer l'action collective par l'encouragement des flux d'informations, la création de package dials et la formulation d'indicateurs pour la surveillance des politiques. Des relations "contractuelles" avec le niveau européen de la gouvernance sont également envisageables.

En acceptant de participer aux nouveau processus, les Etats sont soumis à des transformations profondes de leurs préférences et de leurs perceptions de leurs intérêts respectifs, dans le cadre d'un processus d'apprentissage réciproque. En plus, ils prennent des risques en acceptant d'être jugés, dans le cadre d'un learning process incluant les autorités supranationales et les acteurs transnationaux et concernant des sujets rarement abordés au niveau européen en précédence. Au cas où elles soient prévues, les recommandations de la Commission et du Conseil pourraient renforcer le poids des critiques de l'opinion publique interne, des acteurs économiques et sociaux, de l'opposition parlementaire. Last but not least, le résultat du processus sera, vraisemblablement une convergence accrue entre les systèmes économiques et sociaux européens et une augmentation de l'imbrication institutionnelle entre autorités nationales, subnationales et communautaires. Il s'agit donc d'une évolution de la multilevel governance, avec tout ce que ceci implique en tant que socialisation mutuelle entre les cultures et sociétés nationales, les approches des politiques publiques. Les acteurs gouvernementaux sont obligés de se confronter entre eux et avec les institutions communes et d'aller au delà des perceptions et actions trop marquées par l'histoire nationale. Bien entendu une telle multilevel governance est complexe, un vrai challenge : la Commission en tant que acteur central pourrait simplement augmenter au niveau quantitatif ses tâches additionnelles, plutôt que se recentrer sur les orientations essentielles. Si le niveau européen du processus s'éloigne des niveaux nationaux,

c'est l'échec ;la dérive bureaucratique de l'exercice réitératif, pourrait paralyser le processus .Dans la meilleure des hypothèses, les autorités publiques nationales sont potentiellement impliquées dans un processus de learning réciproque au niveau européen dans le but d'améliorer les critères, d'enrichir les indicateurs, de diffuser les meilleurs pratiques

Les Etats peuvent être accompagnés dans leurs transformations par les nouvelles méthodes, sollicités à réorganiser les pouvoirs publics et développer une nouvelle cohérence de l'action publique. Il y a vingt ans, après la crise de la "planification politique nationale" on a assisté à l'émergence des théories du "gouvernement faible" et des théories médiévalistes et yperglobalistes de la fin de l'Etat. européen, vidé de substance, de l'intérieur et de l'extérieur. Un nouveau débat es en train de s'ouvrir sur le devenir de l'Etat européen : d'un côté, les politiques communes ont touché tous les domaines des compétences étatiques, le contrôle des frontières, la police, la citoyenneté et l'immigration, la monnaie, une partie de la taxation, le gouvernement de l'économie, la politique de l'industrie, la représentation et légitimité, la politique étrangère et de sécurité . La MOC permet d'aborder aussi les dernières forteresses, 'emploi ,l'éducation, la recherche , le welfare. La souveraineté classique s'est complètement effondrée dans le monde globalisé et particulièrement dans le cadre de l'intégration européenne. Le vieil Etat européen n'existe plus .De l'autre coté ,malgré la diversité des expériences nationales , les Etats sont toujours largement maîtres des compétences des organisations supranationales ,de la législation européenne et de son application nationale. L'action publique dans le cadre de la société de connaissance, par se transforme et le pouvoir public devient le multiplicateur de la communication par la coordination des administrations .L' "Etat communicateur et surveillant" (H.Wilke,1997;R.Voigt 1998)exprime en partie la transformation profonde de la nature même du pouvoir publique qui est en train de se dérouler en Europe occidentale : il organise la décentralisation de l'exécution ,mais au même temps met en valeur la fonction de synthèse stratégique. .Les nouvelles méthodes peuvent permettre une interpénétration des gouvernements et des administrations nationales ,nettement au delà de ce qui est décrit par l'approche intergouvernementale . Peut être sans idéalisme, mais les Etats s'adaptent aux implications de l'intégration informelle économique et sociale, aux impératives de l'innovation technologique et des contraintes budgétaires et retrouvent une nouvelle dimension de la fonction publique. La Commission se trouve là aussi devant une option stratégique face à ce "prominent space " que les Etats demeurent : elle n'est pas intéressée à affaiblir ces nouveaux pouvoirs publics nationaux ,bien au contraire à accompagner ce processus innovateur, à l'enrichir d'éléments "républicains " et à le coordonner sur le plan européen. Si on parvient à faire que les Etats mènent des politiques parallèles, on peut améliorer l'efficacité de la gouvernance européenne et sa légitimité, certes sans prétendre pouvoir créer par cela un seul impossible « Welfare State » européen. Il n'est pourtant pas exclu que les pressions internes, les défis externes, la volonté des acteurs puissent converger vers des formes nouvelles de solidarité et d'intégration.