

La méthode ouverte de coordination (I)

John PITSEYS

La réforme des institutions et des modes de gouvernement de l'Union européenne bénéficie actuellement d'une grande visibilité. La publication en juillet 2001 du Livre Blanc sur la gouvernance illustre la nécessité, pour l'Union européenne, de parvenir à un mode de gouvernance qui assure l'efficacité des décisions politiques tout en veillant à leur légitimité. A la crise du politique répond donc une tentative de retisser le lien entre la justification de la norme et son application contextuelle. Dans ce cadre, la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) constitue précisément un de ces nouveaux instruments de gouvernance qu'on désigne généralement par le terme de *soft law*.

Selon la définition qu'en donne en 2000 le sommet de Lisbonne, la Méthode Ouverte de Coordination est un moyen de propager des lignes décisionnelles générales entre les acteurs d'un processus de décision publique afin d'établir progressivement des convergences à tous les niveaux de sa mise en oeuvre. Associant l'élaboration d'indicateurs de performance à un réseau serré d'évaluation des acteurs, la MOC construit son effet prescriptif en associant de façon rétroactive les divers niveaux de pouvoir nationaux, régionaux et européens.

La MOC devait prendre en charge le défi posé par la complexification et la connexion croissante des enjeux (éducation, emploi, recherche) au sein de l'Union européenne, ainsi que par l'interpénétration des niveaux de décision : pour ses concepteurs, la MOC réalise de telles convergences entre les systèmes nationaux qu'elle exerce des effets réels aussi importants que la régulation via les outils traditionnels du droit international ou supranational.

Qu'il s'agisse de ses résultats escomptés ou des formes alternatives de participation qu'elle met en place, la MOC supporte des attentes considérables. La MOC remet en question les justifications pratiques du paradigme juridique classique : à travers son sort se joue dès lors une partie de la crédibilité d'une littérature qui veut rompre avec la rationalité de l'Etat libéral et de l'Etat-providence en lui substituant une perception plus procédurale de l'espace public. A l'inverse, la MOC pourrait bien détourner les thèmes classiques de la modernité pour les inscrire au cœur de la régulation publique contemporaine : la littérature consacrée au sujet montrerait ainsi une certaine fascination pour la façon dont la méthode

ouverte de coordination intègre une perception idéaliste de la vérité politique dans un espace social qui, pourtant, se conforme de moins en moins à un référentiel commun¹.

La sujet soulève ainsi un double défi. Le premier consiste à analyser comment la MOC synthétise les interrogations de la pensée juridique contemporaine : l'entremêlement des souverainetés et la circularité de la production de la norme, mais aussi la modification des exigences de rationalité du champ juridique et sa perméabilité aux sous-systèmes sociaux, la tension entre les capacités d'apprentissage et d'interprétation des acteurs et le maintien de l'effet de contrainte.

Le second consiste à examiner dans quelle mesure l'éclatement des techniques normatives (expertise, comitologie, *benchmarking*) reconsidère les notions de responsabilité et de contrôle politique. Il demande à ce titre d'étudier dans quelle mesure la MOC renouvelle le rapport entre l'expression de l'espace public, le moment d'énonciation de la norme et l'application de celle-ci. Selon nous, la MOC manifeste une double tentative d'unification du processus décisionnel ; d'une part, la fusion des sphères du normatif et du social; de l'autre, l'effacement des limites entre l'élaboration de la norme, son énonciation formelle et son application politique. À travers l'évidement du modèle classique de l'État de droit, la MOC ressusciterait paradoxalement le vieil idéal d'un politique intégral. L'éventuelle confirmation de notre hypothèse permettrait alors d'éclairer à la fois l'inopérance des critiques dénonçant le manque de démocratie de la MOC, et l'idéalisation excessive d'un processus perçu comme étant « transparent » et ouvert à la circulation du sens.

La tâche est ambitieuse. Cet article se limitera au premier de ces défis, qu'il abordera en deux temps :

- 1) La description du contexte d'émergence et du fonctionnement de la MOC.
- 2) Une analyse en trois axes du phénomène : son ouverture, sa conception de la réflexivité politique, et la façon dont il transforme le rapport de la norme au sens politique.

¹ Voy. pour exemple C.M. TUCKER, *The Lisbon Strategy and the Open Method of Coordination: a New Vision and the Revolutionary Potential of Self Governance in the European Union*, texte préparé à l'occasion de la réunion annuelle de l'American Political Science Association, 28-31 août 2003.

Notre conclusion esquissera quant à elle les pistes de réflexion que nous développerons lors de la seconde étape de notre recherche.

1. Emergence et description du phénomène

1.1. Les origines de la MOC

La mise en place de la MOC répond à une double influence. La première s'inscrit dans l'évolution récente des techniques d'instrumentation publique dans le cadre européen. La seconde, à travers la construction progressive d'une politique sociale et macroéconomique européenne.

Section I. Les transformations de l'art de gouverner

Qu'il s'agisse de la modernité libérale ou de l'Etat social, une conviction semblait jusqu'il y a peu inébranlable : l'idée que la raison est apte a priori à découvrir des totalités de sens pré-données dans la nature, l'Histoire, les rapports sociaux ou la subjectivité. L'Etat moderne repose sur la théorie de la volonté générale et l'idée d'une rationalité substantielle : de là procède la forme de l'état « législateur parlementaire » chargé d'élaborer des normes « impersonnelles, générales, déterminées d'avance, et pensées pour la durée »². Dans ce cadre, le droit traduit un espace public conçu comme homogène et objectif, constitué de « couches de normes »³ se fondant rationnellement l'une l'autre.

Comme bien d'autres avant nous l'ont écrit, ces idées sont ne vont plus de soi. Qu'il s'agisse du sujet rationnel ou de l'expression collective démocratique, le principe d'un cadre cognitif unique apte à organiser stratégiquement la connaissance du social ne parvient plus à s'imposer. Caractérisé par la séparation des pouvoirs, la règle de la majorité et le règne des droits, le constitutionnalisme moderne voit sa légitimité évidée sous la double pression de la mondialisation et du localisme⁴. Conservant les signes extérieurs du pouvoir exécutif et de la souveraineté, l'Etat devient un producteur de droit parmi d'autres,

² C. SCHMITT, *Du politique. « Légalité et légitimité » et autres essais*, Puiseux, Pardès, 1990 (1932), p.46.

³ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, p.299.

⁴ A. CRAWFORD, «vers une reconfiguration des pouvoirs? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance», *Déviance et Société*, 2001, Vol.25, n°1, p.4.

s'affirmant comme une force propulsive ou médiatrice davantage qu'en détenteur suprême du pouvoir de commande. L'autorité publique apprend à agir à distance, via l'ajustement des intérêts d'une multitude d'acteurs publics ou privés. Les politiques publiques ne se définissent plus seulement à partir d'orientations identifiables institutionnellement (lois, textes officiels). D'une part, s'affirme peu à peu une régulation d'inspiration welfariste articulée d'une part autour de l'existence de conflits portant sur l'idéologie, les buts et les intérêts des acteurs, et de l'autre, autour de relations de pouvoir différenciées selon les partenaires. De l'autre, le nouvel art de l'efficacité politique s'inspire des idées du NPM (*New Public Management*) pour développer une régulation « par objectif » puisant à la fois son inspiration dans une rationalité anti-étatiste et dans les théories du « mieux d'Etat »⁵.

Les transformations contemporaines du champ politique interrogent la place centrale dévolue à l'Etat, la naturalité de ses formes et de ses dispositifs normatifs. Une telle évolution se remarque tout particulièrement dans le cadre de l'Union européenne. Le système communautaire constitue un modèle complémentaire mais concurrent au cadre institutionnel national-étatique : dans ce cadre, il introduit des techniques politiques qui, tout en puisant leurs racines dans le destin d'après-guerre de la tradition politique européenne, présentent des éléments d'une radicale nouveauté.

L'ensemble institutionnel européen forme un complexe d'un genre particulier, mêlant profondément les fonctions législatives et exécutives, les niveaux nationaux et supranationaux, des institutions autonomes et un ensemble institutionnel dépendant des compétences et fonctions que les Etats membres réunis en Conseil veulent bien lui assigner⁶. Afin de concilier l'intervention du Parlement européen, la prééminence des Etats et l'affirmation progressive de la Commission en tant qu'organe exécutif autonome, la Communauté européenne a mis en place qu'on appelle aujourd'hui la « méthode communautaire », à savoir : l'initiative à la Commission, le pouvoir de décision au Conseil, et l'association consultative du Parlement aux travaux législatifs. De l'Acte Unique à l'actuel projet de traité constitutionnel, l'utilisation de

⁵ Voy. D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1992, p.32.

⁶ F. SCHARPF, "Note towards a Theory of Multilevel Governing in Europe", *MPf/g Discussion Paper*, n°00/5, Cologne, p.2-3.

la majorité au sein du Conseil a toutefois été renforcée, et le Parlement a vu ses prérogatives élargies : la procédure de co-décision (art. 251 TCE) exige ainsi l'approbation du Parlement pour que la législation soit adoptée. Par ailleurs, la méthode communautaire s'est progressivement perfectionnée via l'émergence de la « comitologie », c'est-à-dire la formation de comités spécifiques auxquels il est délégué une partie de l'élaboration des actes législatifs ainsi que les aspects plus techniques de leur application.

Toutefois, l'extension du rôle de la Commission et de ses organes de comitologie suscite des critiques violentes sur son manque de transparence⁷. La comitologie est perçue comme une « boîte noire » dont la composition et le fonctionnement sont dénoncés pour leur opacité⁸, leur caractère technocratique et leur perméabilité aux intérêts particulier. De manière générale, la complexité croissante des problèmes à résoudre⁹ et la diversité persistante des modèles locaux empêchent l'Union européenne de se forger une crédibilité politique. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne publie en 2001 un *Livre Blanc sur la gouvernance*. Ayant fait l'objet d'un considérable travail en amont, celui-ci entend réarticuler les techniques d'action publiques communautaires autour de deux axes d'action¹⁰. D'une part, l'observance de certaines exigences formelles : transparence, balance des intérêts, évaluation des politiques, participation des acteurs, etc.

⁷ Voy. O. DE SCHUTTER, N. LEBESSIS, J. PATERSON (eds.), *La gouvernance dans l'Union européenne*, Les Cahiers de la Cellule de prospective, Commission européenne, 2001, p.262-263 ; P. HERZOG, « Formation d'une société civile européenne et ouverture du système institutionnel », p.233-246, in O. DE SCHUTTER, N. LEBESSIS, J. PATERSON (eds.), *op.cit.*, p.233 : le Livre Blanc sur la gouvernance lui-même, Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*, Bruxelles, COM 2001/428, 25 juillet 2001, p.8.

⁸ Voy. E. VOS, « The rise of Committees », *European Law Journal*, 1997, n°3, p.210-213, in R. DEHOUSSE, « Les institutions européennes en quête de légitimité : nécessité d'une approche privilégiant la procédure », in O. DE SCHUTTER, N. LEBESSIS, J. PATERSON, (eds.), *op.cit.*, p.201.

⁹ Voy. N. LEBESSIS, J. PATERSON, *Evolution in Governance: What lessons for the Commission ? A First Assessment*, Commission européenne, Centre d'études prospectives, 1997.

¹⁰ voy. K. ARMSTRONG, « Civil Society and the White paper – Bridging or Jumping the Gaps ? », *Jean Monnet working paper n°6/01. Mountain or Molehill ? A Critical Appraisal of the Commission White paper on Governance*, Programme Jean Monnet, New York University School of Law, New York, 2002.

De l'autre, une prise plus directe avec le contexte d'application des normes communautaires.

A ces fins, le Livre Blanc conseille de créer une « participation et une ouverture renforcées », via la mise en place de mécanismes d'information et de dialogue, davantage d'interaction avec la société civile, « plus de souplesse dans les modes d'application de la législation communautaire d'une manière prenant en compte les spécificités régionales et locales »¹¹. La société civile européenne s'est progressivement organisée¹² et l'intégration de celle-ci dans le processus décisionnel constitue désormais un enjeu stratégique¹³ : le Livre Blanc note lui-même que la qualité et l'efficacité des politiques dépendent de l'expertise apportée par les acteurs et de l'assurance que ceux-ci apportent avec eux le consensus d'une partie du corps social.

Par ailleurs, la Commission souhaite aussi mettre en place de « meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats »¹⁴. Dans ce cadre, le Conseil et le Parlement doivent limiter

¹¹ Livre Blanc sur la gouvernance, *op.cit.*, p.4.

¹² Voy. Comité économique et social, *Opinion on the role and contribution of civil society organisations in the building of Europe*, CES 851/99, 22 septembre 1999, 5.2. Dans le cadre européen, la société civile organisée représente près de 3000 groupes d'intérêts regroupant conférences de citoyens, plate-formes associatives, organisations syndicales et patronales, ONG, associations professionnelles et les organisations caritatives.

¹³ En 2000, la Commission publie un papier de discussion intitulé *La Commission et les ONG : le renforcement du partenariat* (Commission européenne, *La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat*, document de discussion rédigé par Martin Kröger, 2001). Un an plus tard, elle porte un pas plus loin la réflexion en consacrant dans le Livre Blanc sur la gouvernance de larges passages au rôle de la société civile (Livre Blanc, *Ibidem*, p.4). Signalons également les communications suivantes : Commission européenne, *Communication de la Commission. Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM 2002/ 277, 2002 ; Commission européenne, *Communication de la Commission « Le dialogue social européen, une force pour l'innovation et le changement » et proposition pour une décision du Conseil établissant un Sommet tripartite pour la Croissance et l'Emploi*, COM 2002/341 final, 2002.

¹⁴Livre Blanc sur la gouvernance, *op.cit.*, p.5; voy. B. KOHLER-KOCH, *The Commission White Paper and the Improvement of European Governance*, *Jean Monnet working paper n°6/01. Mountain or Molehill ? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Programme Jean Monnet, New York University School of Law, New York, 2002, p.5-6.

leur implication dans le processus primaire de législation à la définition de ses « éléments essentiels », laissant ainsi au pouvoir exécutif le soin des détails techniques via la mise en œuvre des règles secondaires¹⁵ : il revient alors à la Commission qu'il revient donc de définir de façon autonome la substance de ces règles secondaires¹⁶. A ces fins, la Commission entend faire un usage accru des instruments alternatifs de politique publique, de développer « une culture européenne de responsabilité notamment dans le cadre d'un recours accru à l'auto-régulation et à la co-régulation »¹⁷.

Section II. Vers une coordination de l'Europe sociale ?

Les débats sur l'Europe sociale se situent à l'interface des questions de solidarité et de compétitivité. D'une part, ceux-ci entretiennent une relation incestueuse avec la politique monétaire européenne¹⁸ : selon les termes du rapport Larsson du même nom, l'Europe de l'emploi doit avant tout « rendre l'union monétaire possible ». D'autre part, la mise à l'agenda du problème de l'emploi ou de l'inclusion sociale représente également une stratégie autonome¹⁹, détachée des impératifs de la politique économique et fiscale. Les années septante avaient tenté de mettre sur pied un certain

¹⁵ Livre Blanc sur la gouvernance, *op.cit.*, p.20.

¹⁶ *Ibidem*, p.31.

¹⁷ Comité économique et social, *La responsabilité des acteurs de la société civile organisée*, notes introductives de l'atelier n°1 de la conférence « le rôle de la société civile organisée dans la gouvernance européenne », Bruxelles, 8-9 novembre 2001, p.1.

¹⁸ Sous l'impulsion du Livre Blanc sur la Croissance, la Compétitivité et l'Emploi de la Commission Delors, le Conseil Européen d'Essen (1994) vit la Commission suggérer une série de propositions politiques en vue de contrer le scepticisme ambiant vis-à-vis de l'intégration monétaire. La nécessité de répondre à la crise de l'emploi s'imposa la première et se confirma lors des conseils de Dublin (décembre 1995) et Madrid (décembre 1996). Voy. Commission européenne, *Growth, competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21st Century*, 1993: C.U. ARNOLD, D.R. CAMERON, « Why the EU developed the European Employment Strategy: Unemployment, Public Opinion, and member State Preference », texte préparé pour le meeting annuel de l'Association Américaine de Science Politique, San Francisco, 30 août-2 septembre 2001.

¹⁹ C. DE LA PORTE, P. POCHET, *A Two-Fold Assessment of Employment Policy Coordination in the Light of Economic Policy Coordination*, texte présenté à l'occasion de la conférence ETUI/SALISA/HBS, Bruxelles, 13 mai 2002, p.6. Voy. aussi P. POCHET, *Le nouvel agenda social européen*, *Revue belge de sécurité sociale*, n°4, 2000, p.1059-1074.

nombre de normes substantielles en matière d'égalité hommes-femmes²⁰, de santé et de sécurité au travail²¹, ainsi qu'en matière de droit du travail²². Les années quatre-vingt et nonante, quant à elles, se fixent sur une politique de « normes minimales » en matière de protection sociale, ainsi que sur la mise en place de politiques « coordonnées » : c'est dans cette dernière optique que la Commission a émis par exemple ses deux recommandations sur la convergence des objectifs et des politiques sur la protection sociale (92/442/CEE), ainsi que sur les ressources minimales (92/441/CEE).

Dans les deux cas, le développement de l'Europe sociale fait pourtant face à de sérieuses difficultés.

En effet, les instruments législatifs communautaires n'ont pas la compétence de transformer d'eux-mêmes les systèmes nationaux, à moins d'obtenir une hypothétique unanimité du Conseil européen. Les termes de l'article 5 du Traité CE précisent que les pouvoirs exercés par l'Union sont limités à ceux qui sont conférés par les Etats membres dans les traités. Or, les compétences en matières de sécurité sociale continuent à relever de la souveraineté des Etats membres. Certes, le traité d'Amsterdam dans ses articles 136 et 137 une série de dispositions relatives à la politique sociale de l'Union. Toutefois, les dispositions de l'article 136 TCE garde « un caractère essentiellement programmatique »²³ ; l'article 137, quant à lui, précise bien que la Commission peut seulement compléter l'action des Etats membres²⁴.

²⁰ Voy. par exemple les directives n°75/117 du 10 février 1975 (*J.O.CE.* n° L 45 du 11 février 1975), n°76/207 du 9 février 1976 (*Ibid.*, L n°39, 14 février 1976), n°79/78 du 19 décembre 1978 (*Ibid.*, n° L 6, 10 janvier 1979), n°86/378 du 24 juillet 1986 (*Ibid.*, n° L 225, 12 août 1986), etc.

²¹ Voy. la directive n°91/533 du 14 octobre 1991, *J.O.C.E.*, n° L 288 du 18 octobre 1991.

²² Voy. la directive n°80/987 du 20 octobre 1980, *J.O.C.E.*, n° L 282 du 28 octobre 1980.

²³ Affaires jointes C-72/91 et C-73/91, *Sloman Neptun Schiffarts AG*, 17 mars 1993, *Rec.*, p.I-935, points 25-26, in J. VERHOEVEN, *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles, Larcier, 2001, p.35.

²⁴ M. TELO, « Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales », in J. J-L. CORREA, *La Méthode ouverte de coordination au sein de l'Union européenne (MOC)*, article paru sur le site <http://www.village-justice.com>, p.3. Comme le fait remarquer Gainne De Burca, le principe de subsidiarité de l'article 5 « *can also be more broadly understood as a part of a language which attempts to articulate and to mediate (...) some fundamental questions of political authority, government and governance which arise in an*

Par ailleurs, l'Union européenne doit concilier des modèles nationaux extrêmement divers, qu'il s'agisse du modèle anglo-saxon, du modèle continental, du modèle latin ou du modèle scandinave²⁵. Idéologiquement, elle doit en outre concilier les différentes philosophies – libérales, chrétiennes-démocrates, social-démocrates - qui constituent le spectre politique européen. Les réformes sociales touchant de près à l'identité même du tissu social national²⁶, l'Union doit enfin faire face à une opposition féroce des opinions publiques nationales.

Pour l'Union européenne, il s'agit dès lors de répondre à « une réflexion commune à de nombreux états sur les formes de régulation à adopter dans un monde en changement rapide et sur les formes de participation citoyenne pouvant compléter la démocratie classique »²⁷ ; de maintenir les conditions d'un véritable dialogue entre tous les partenaires tout en assurant un certain degré de convergence ; et de trouver une procédure qui puisse apaiser les craintes des Etats membres tout en s'insérant dans le cadre institutionnel de l'Union.

C'est le traité d'Amsterdam qui, le premier, va poser les jalons de ce qu'on appelle aujourd'hui la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) à travers l'introduction du nouveau Titre VIII « Emploi » du TCE, qui promeut l'emploi comme une matière « d'intérêt commun » entre les Etats membres (Art.126 TCE). L'objectif de la SEE n'est pas d'harmoniser les politiques nationales d'emploi, mais d' « encourager la coopération entre les Etats membres » et de « supporter et, si nécessaire, de compléter leur action » afin de respecter les compétences des Etats

increasingly interlocking and interdependent world” (G. DE BURCA, “Reappraising subsidiarity’s significance after Amsterdam”, *Harvard Jean Monnet Working Paper*, n°7/99, Programme Jean Monnet, Harvard Law School, Cambridge, Massachussets, 1999, p.3). Ce que la subsidiarité mettrait aussi en jeu, c’est l’ouverture du processus européen de décision aux demandes et à l’expertise d’intérêts diversifiés, la flexibilité et la qualité délibérative des interactions en comitologie (Voy. F. SCHARPF, “Note towards a Theory of Multilevel Governing in Europe”, *MPJfg Discussion Paper, op.cit.*, p.19).

²⁵ F. SCHARPF, “Note towards a Theory of Multilevel Governing in Europe”, *MPJfg Discussion Paper, op.cit.*, p.21; voy. Aussi G. ESPING-ANDERSEN, *The three worlds of Welfare Capitalisme*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1990.

²⁶ M. FERRERA, A. HEMERIJCK, M. RHODES, *The future of Social Europe, recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta editora, Oeiras

²⁷ P. POCHET, « Subsidiarité, gouvernance et politique sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, n°1, mars 2001, p.131 ; Voy. N. LEBESSIS, J. PATERSON, « développer de nouveaux modes de gouvernance », *Working Paper 2000*, Cellule de Prospective, Commission européenne, 2000.

membres (Art.127 TCE). Cela ne signifie pas que la SEE se réduise à un catalogue d'intentions, au contraire. L'article 128 TCE présente les différentes étapes qui jalonnent la mise en oeuvre de la SEE :

- 1) Rédaction de lignes générales par le Conseil, qui les vote à la majorité qualifiée.
- 2) Préparation de rapports annuels par les Etats membres sur les mesures prises pour mettre en oeuvre les lignes directrices.
- 3) Evaluation de ces rapports par la Commission et le Conseil du travail et des Affaires Sociales.
- 4) Recommandations éventuelles du Conseil aux Etats membres après examination des Plans d'Action nationaux.

La rédaction des lignes générales laisse aux Etats membres la marge d'application nécessaire pour mettre en oeuvre des mesures concrètes et efficaces. Une procédure de surveillance multilatérale se charge alors de maintenir une certaine pression sur les acteurs, quitte à infléchir les lignes directrices en fonction des résultats de ces évaluations et des situations particulières. Un set de *benchmarking* substitue à la sanction directe un dispositif de d'évaluation et surveillance mutuelle : l'application des lignes directrices se fera de façon souple et flexible, grâce à la stimulation provoquée par l'échange de bonnes pratiques²⁸. Si le processus de

²⁸M-J. RODRIGUES, « The Open Method of Coordination as a new Governance tool », *L'evoluzione de la Governanza europea*, Rome, n°2-3, 2001, p.100. Le rôle joué par la politique monétaire européenne dans la création de ce type d'outil ne doit pas être sous-estimé. Outre les procédés d' *hard coordination* chargés de maintenir le déficit public des Etats membres dans des limites raisonnables, la politique monétaire s'accompagne en effet d'un programme de régulation douce des politiques économiques. Ce processus de « soft-coordination », auquel le Conseil donnera le nom le GOPE (Grandes Orientations de Politique Economique), vise à cordonner les efforts des pays membres vers des objectifs communs, tels une croissance soutenable et non inflationniste. Chaque Etat membre doit présenter un programme de convergence de trois ans aux autres Etats membres ainsi que la Commission, qui émettent des recommandations en fonction d'une batterie d'objectifs. Le système ne prévoit pas de sanctions : il préfère orienter le comportement des Etats membres via la pression des opinions publiques, des marchés financiers et des partenaires institutionnels européens. Malgré l'hétérogénéité des systèmes des états membres et grâce au leadership monétaire allemand, le procédé marque un succès incontestable. La Commission européenne va peu à peu transposer dans le domaine social la réflexion qu'elle avait élaboré quelques années plus tôt sur le concept de *benchmarking* à travers ses communications *Benchmarking the Competitiveness of European Industry* (Commission européenne,

Luxembourg reste suspendu à la bonne marche des Conseils européens – et au plus petit dénominateur commun entre les Etats, la SEE – suit donc un agenda soutenu, ponctué à intervalles réguliers par les réunions du Conseil européen (Cardiff, juin 1998 ; Vienne, décembre 1998).

La méthode sera alors appelée à prendre davantage de consistance. Lors du Conseil Européen de Lisbonne de mars 2000, l'Union européenne décide de mettre en œuvre une politique de long terme visant à construire « l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »²⁹. La présidence portugaise entend combiner une nouvelle dimension sociale avec la dimension économique du projet européen. À ces fins, la Stratégie de Lisbonne entend développer des politiques européennes en matière de société de l'information, d'éducation, de recherche, de politiques économiques, de réformes des marchés financiers ; elle prévoit aussi de renouveler le modèle social européen, de lutter contre l'exclusion sociale et d'intensifier les politiques dites « actives » d'emploi³⁰.

Ces matières relevant de la compétence des Etats membres, une régulation centralisée semble irréalisable. Les membres du Conseil entendent dès lors s'inspirer des instruments d'action publique utilisés dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Il s'agit de créer une participation volontaire mais adaptable, participative mais pragmatique, qui permette une approche stratégique de la construction des politiques tout en respectant le principe de subsidiarité de l'art. 5 TCE. Les processus de Luxembourg et Cardiff ainsi que les recommandations de 1992 sur la convergence des systèmes et sur des ressources minimales comprenaient déjà tous les ingrédients (rapports périodiques, évaluation, comparaison) nécessaires : ils n'étaient toutefois pas soutenus par une approche théorique telle que

Communication de la Commission, *Benchmarking the Competitiveness of European Industry*, COM 96/463, 1996) et *Benchmarking : Implementation of an Instrument available to economic actors and public authorities* (Commission européenne, Communication de la Commission, *Implementation of an Instrument available to economic actors and public authorities*, COM 97/153, 1997).

²⁹ Voy. C. DE LA PORTE, « Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas ? », *European Law Journal*, Vol.8, n°1, mars 2002, p.38-58.

³⁰ M-J. RODRIGUES, « The Open Method of Coordination as a new Governance tool », *op.cit.*, p.98.

développée par la présidence portugaise en 2000. C'est donc lors du Conseil européen du 23 et 24 mars 2000 qu'il fut décidé de créer une méthode ad hoc pour l'implémentation du programme de Lisbonne : la méthode ouverte de coordination.

1.2. Qu'est-ce que la MOC ?

Section I. Définition

La méthode ouverte de coordination a été adoptée lors du Conseil européen de Lisbonne avant d'être reconduite lors du Conseil informel des ministres des affaires sociales et du travail de Kolding en juillet 2002, pour la période 2003-2005. La MOC y est définie en ces termes³¹ :

« Implementation of the strategic goal will be facilitated by applying a new open method of coordination as the means of spreading best practices and achieving greater convergence towards the main EU goals. This method (...) involves:

- a. Fixing guidelines for the Union combined with specific timetables for achieving the goals which they set in the short, medium and long terms;
- b. Establishing, where appropriate, quantitative and qualitative indicators and benchmarks against the best in the world and tailored to the needs of different Member States and sectors as a means of comparing best practices;
- c. Translating these European guidelines into national and regional policies and setting specific targets and adopting measures, taking into account national and regional differences;
- d. Periodic monitoring, evaluation and peer review organised as mutual learning processes.

A fully decentralised approach will be applied in line with the principle of subsidiarity in which the Union, the Member States, the regional and local levels, as well as the social partners and civil society, will be actively involved, using varied forms of partnership. A method of benchmarking best practices on managing change will be devised by the European Commission networking with different providers and users, namely the social partners, companies and NGOs”.

La MOC est une forme douce de gouvernance se situant entre la simple coopération au niveau des états membres et l'intégration

³¹ Conseil européen, Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la présidence*, SN 100/00, 23-24 mars 2000, §37.

législative. La MOC encourage les convergences entre Etats membres via l'échange de bonnes pratiques, parfois avec le soutien de plans d'action nationaux : toutefois, elle ne s'applique que dans les domaines où la responsabilité principale reste celle des états membres. La réalisation de ces bonnes pratiques est régulièrement évaluée afin que les Etats membres puissent comparer leurs efforts et s'enrichir de leurs expériences mutuelles. Globalement, la Commission et le Conseil européens gèrent le processus en binôme ; à la Commission le travail préparatoire, au Conseil la décision. Le Parlement européen, quant à lui, est globalement tenu à l'écart du processus.

La MOC organise le processus d'évaluation et d'apprentissage des acteurs en différents cycles itératifs. Lors du premier cycle, le Conseil européen s'inspire librement du rapport de la Commission pour définir des objectifs généraux annuels ainsi que le calendrier de leur application. Au cours du deuxième cycle, chacun des Etats membres traduit les objectifs généraux en plans d'action nationaux, adaptant les objectifs généraux aux particularités de leur contexte national. Le troisième cycle, lui, voit les Etats membres faire rapport à la Commission de la façon dont les lignes générales ont été mise en œuvre. Sur la base de ce rapport et après avoir consulté les autres acteurs en présence , le Conseil des Ministres, procède alors – nous sommes dans le quatrième cycle - à une auto-évaluation collective et établit des recommandations aux Etats membres. Enfin, la Commission et le Conseil européen rédigent dans un dernier temps un rapport annuel commun qui servira à former la base des lignes directrices pour l'année d'après.

La MOC dispose en outre d'une batterie d'outils spécifiques pour organiser le processus d'apprentissage collectif : des indicateurs de performance et l'usage du *benchmarking* d'une part, et de l'autre l'instauration de structures de participation.

Le *benchmarking* se définit comme un processus systématique et contenu visant à évaluer des produits, des services, des méthodes de travail en fonction de bonnes pratiques, en vue d'améliorer la performance d'une organisation donnée. Concrètement, cela consiste à sélectionner et quantifier les indicateurs de performance, à centraliser et harmoniser les données statistiques nationales, à mesurer les écarts entre les résultats enregistrés et à comparer les politiques gouvernementales à l'aune du principe économique d'excellence compétitive. Le *benchmarking* établit d'une part une grille d'analyse – les « bonnes pratiques » - qui permette effectivement d'évaluer les acteurs. De l'autre, il organise le processus par lequel les acteurs en cause seront amenés à améliorer leurs performances. Chacun des acteurs est comparé aux autres ; et chacune

des performances, à celle qui la précède. Dans ce cadre, il revient à l'indicateur de performance d'évaluer diachroniquement et comparativement le comportement des acteurs³². L'indicateur définit le champ pratique et les critères qui présideront au *benchmarking* : il permet par ailleurs d'intégrer entre elles les dimensions européenne, nationale et locale du processus.

Par ailleurs, l'apprentissage collectif des acteurs exige la mise en place de structures assurant leur participation au processus de décision³³.

Selon le Livre Blanc sur la gouvernance, la participation des acteurs permet tout d'abord de « faire un plus grand usage des savoirs-faire et de l'expérience pratique des acteurs régionaux et locaux »³⁴. Les instances de dialogue et de participation sont, dans des modalités variables, composées de représentants de groupes d'intérêts, d'experts, de partenaires sociaux, de représentants de l'administration et des gouvernements ; les acteurs représentent dès lors une certaine expertise, dont la MOC va pouvoir tirer profit en développant des instances de décision et de concertation, des groupes de travail et d'experts, des lieux d'expertise et d'agences para-administratives.

Toutefois, la participation des acteurs vise également à assurer transparence et visibilité au processus de décision³⁵. Outre sa dimension d'expertise, elle constitue donc un gage de démocratie. Le Dialogue social imposait à la Commission de consulter les partenaires sociaux lors de la préparation de propositions, notamment dans le domaine de la politique sociale³⁶. Le Dialogue civil structurait l'action de la société civile autour de normes minimales de consultation et organise l'échange réciproque d'informations entre les citoyens de base et les institutions européennes³⁷. La MOC, quant à elle, s'engage dans des structures de participation plus actives³⁸ : les destinataires de la norme contribuent désormais à définir les

³² C. DE LA PORTE, « Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas? », *op.cit.*, p.42.

³³ Voy. C. DE LA PORTE, P. POCHE, G. ROOM, « Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance in the European Union », *Journal of European Social Policy*, n°4, 2001, p.296.

³⁴ Livre Blanc sur la gouvernance européenne, *op.cit.*, p.38.

³⁵ C. DE LA PORTE, P. POCHE, G. ROOM, *op.cit.*, p.296.

³⁶ Voy. Traité CE, Art.138.

³⁷ Livre Blanc, *op.cit.*, p.20 ; Voy. Commission européenne, *Communication de la Commission. Le dialogue social européen, une force pour l'innovation et le changement. op.cit.*

³⁸ « ... les partenaires sociaux sont invités à créer (...) leur propre processus de mise en œuvre des lignes directrices qui relèvent principalement de leur compétence, à identifier

objectifs généraux, mesurer les progrès accomplis, et influencent l'application concrète des mesures entreprises³⁹.

Section II. La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et la MOC sur l'inclusion sociale

La MOC a été appliquée à un nombre toujours croissant de domaines, parmi lesquels les pensions et l'exclusion sociale⁴⁰, la recherche et l'éducation⁴¹, la société de l'information⁴², la politique d'entreprise⁴³. En ce sens, il n'existe pas *une* méthode ouverte de coordination mais une multitude de stratégies partageant globalement les mêmes caractéristiques. Certaines d'entre elles présentent toutefois une importance particulière et des aspects originaux..

La stratégie européenne pour l'emploi (SEE)

Le sommet de Lisbonne n'interrompt pas le processus de Luxembourg, au contraire. La SEE maintient les quatre têtes de chapitre du processus de Luxembourg : l'employabilité, qui constitue le pilier prioritaire, l'adaptabilité, l'esprit d'entreprise et l'égalité hommes/femmes. De façon générale, la SEE se présente d'une manière des plus classiques. Les têtes de chapitre sont divisées en objectifs généraux chargés de définir les cibles à atteindre et les axes directeurs de la SEE. Les définitions restent générales, l'accent peu directif, et le style

les questions sur les quelles ils négocieront et à rendre compte régulièrement des progrès réalisés et de l'impact de leurs actions (...) Les partenaires sociaux au niveau européen sont invités à définir leur propre contribution et à suivre de près, encourager et soutenir les efforts déployés à l'échelon national». Conseil européen, *Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2001*, COM 2000/ 548 , 6 septembre 2000.

³⁹ Conseil européen, Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la présidence*, Réf. Conseil de l'union européenne SN 100/00, 23-24 mars 2000. Commission européenne, *Evolution in Governance. What Lessons for The Commission ? A First Assessment*, N. Lebessis et J. Paterson (eds.), Bruxelles, Commission européenne, 1997, in C. LORD, D. BEETHAM, « Legitimising the EU : Is There a "Post-Parliamentary Basis For Its Legimation ?" », *Journal of Common Market Studies*, vol.39, n°3, septembre 2001, p. 452.

⁴⁰ Conseil européen, Conseil européen de Lisbonne, *op.cit.*, §32.

⁴¹ *Ibidem.*, §13, al.3 et §27.

⁴² *Ibid.*, §8.

⁴³ *Ibid.*, §15.

peu juridique... La mise en œuvre des objectifs généraux est déléguée aux Plans d'Action nationaux avant d'être comparée à un éventail de bonnes pratiques et d'indicateurs secondaires, puis évaluée par rapport à ces derniers. La Commission rédige ensuite des recommandations en fonction des performances réalisées par les Etats membres.

Toutefois, la SEE présente une double innovation. D'une part, elle développe un programme d'évaluation entre pairs (*peer review*) afin de faciliter l'échange d'expériences entre experts et de disséminer les bonnes pratiques dans les politiques actives d'emploi⁴⁴ : le programme en question ajoute ainsi une dimension qualitative à l'étalonnage quantitatif par *benchmarks* et indicateurs. A la compétition des acteurs se substitue l'émulation des discours.

De l'autre, elle étend le processus d'évaluation à la teneur même des objectifs généraux établis en Conseil. Le sommet de Stockholm affine ainsi les objectifs-cibles, retravaille les objectifs intermédiaires pour 2005 et intègre dans le processus des objectifs spécifiques à certaines catégories particulières (ex : les personnes âgées)⁴⁵. La stratégie européenne pour l'emploi comportait neuf indicateurs en 1997 ; lors de la première évaluation quinquennale de la SEE, en 2002, on en compte plus de nonante. Le Conseil informel des Affaires Sociales du 19 janvier 2002 décide alors de simplifier la stratégie européenne pour l'emploi. En 2003, la Commission européenne proposera de diminuer le nombre d'indicateurs et de revoir fondamentalement la structure du processus⁴⁶. Au gré des inflexions qui sont données, la gestion de la SEE devient donc considérablement plus complexe et s'affirme comme un outil législatif à part presque entière.

⁴⁴ « The dynamic of the programme is voluntary. A host country propose a successful experience in active labour market policies. Countries that are interested in the experience, since they seek to adress a similar problem or to compare the experience with an existing experience in their national context, decide to participate in the peer review session concerned. An external expert participates in each peer review session in order to assess the success of the experience in the host country, as well as the real possibilities of the transfer of the peer countries”, in C. DE LA PORTE, P. Pochet, *A two-fold assessment...*, *op.cit.*, p.8.

⁴⁵ Conseil européen, Conseil européen de Stockholm, Conclusions de la présidence, 23-24 mars 2001. Voy. A. MATH, P. Pochet, “Les pensions en Europe: débats, acteurs, méthodes”, *Revue belge de sécurité sociale*, n°2, juin 2001, p.345-362.

⁴⁶ Conseil européen, Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la Présidence*, 20-21 mars 2003 : P. Pochet, C. Degryse, « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Revue belge de sécurité sociale*, 2003, p.583-601.

La MOC sur l'inclusion sociale

Le Conseil européen de Nice et le Conseil Emploi-politique sociale de décembre 2002 adoptent des objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. À priori, rien ne distingue la MOC contre l'exclusion sociale du schéma général de la MOC. Les objectifs généraux font l'objet de Plans d'Action Nationaux. Sur la base des recommandations de la Commission, ceux-ci sont soumis à évaluation collective du Conseil en juin 2001 pour la période 2001-2003, puis en juillet 2003 pour la période 2003-2005. L'évaluation en question repose sur une série d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs : à l'instar de la SEE, les recommandations faites aux Etats pourront toucher à la fois le contenu et la procédure des plans d'action nationaux⁴⁷ - nous y reviendrons.

Toutefois, la MOC sur l'inclusion sociale présente certaines originalités par rapport à la SEE. En effet, elle fait encore l'objet d'une certaine méfiance des Etats membres, qui ont d'ailleurs préféré rejeter la première version du rapport de la Commission en décembre 2001. Dès lors, les questions de lutte contre l'exclusion sociale ne bénéficient pas de lignes directrices aussi précises, ni d'objectif de résultat aussi clair que la SEE. La MOC doit trouver des outils d'un autre type, décentraliser davantage le processus, donner une audience non-négligeable aux membres de la société civile organisée. La réussite de la méthode ne repose plus sur le *benchmarking* mais sur la tentative de mettre en place un calendrier pressant, des lieux d'échanges informels, des programmes d'action et de support de la Communauté européenne : la dimension quasi-législative de la MOC s'accompagne d'une batterie d'instruments construisant essentiellement leur prescriptivité sur une dimension discursive.

2. Méthode ouverte de coordination et régulation publique

Le développement des techniques d'audit, d'inspections, de participation, de création d'agences administratives et d'étalonnage de performance ne représente pas seulement une rupture avec le contractualisme international classique ou la méthode communautaire. Il

⁴⁷ C. DE LA PORTE, P. POCHET, *The OMC intertwined with the debates on Governance, Democracy and Social Europe*, recherche préparée pour le Ministre Franck Vandebroucke, Ministre des Affaires Sociales et des Pensions, avril 2003, p.12

contribue aussi à restructurer la délibération politique et tracer les contours d'une nouvelle grille d'intelligibilité de la rationalité gestionnaire : la MOC manifeste à cet égard une triple mutation.

De nombreux auteurs caractérisent d'abord la MOC à partir de son *caractère « ouvert »*. Plutôt que d'imposer une règle fixe et formelle à partir du niveau communautaire, la méthode ouverte de coordination respecte les personnalités et les compétences des Etats membres⁴⁸. Plutôt que d'imposer d'emblée un contenu normatif, elle se fixe pour objectif de rapprocher progressivement les pratiques et les indicateurs. Plutôt que d'émaner d'une source normative stable enfin, elle renvoie à la participation d'un large éventail d'acteurs puisqu'elle engage à la fois l'action du Conseil européen, de la Commission européenne⁴⁹, des comités spécifiques d'accompagnement du processus⁵⁰, des Etats membres pris individuellement⁵¹, des acteurs issus de la société civile⁵².

Si l'on excepte le rôle central joué par le Conseil européen, la MOC adopte donc une conception à la fois horizontale et récursive du champ juridique. Horizontale, puisqu'il n'existe pas source de norme qui impose prioritairement sa prescriptivité aux autres sources. Récursive, puisque l'idée d'une clôture quelconque du champ juridique, même simplement opérationnelle⁵³ laisse place à un dispositif *ouvert* sur une multiplicité d'acteurs, d'instances et de procédures. La MOC se réalise par degrés successifs d'effectivité, renouvelant son objet par la re-création continue de réseaux de sens plus adaptés aux particularités des modèles sociaux

⁴⁸ M. TELO, « La méthode ouverte de coordination : de l'esprit de Lisbonne au déficits de la mise en œuvre », in B. CANTILLON, J. VANDAMME (eds.), *The Open Method of Coordination and Minimum Income Protection in Europe. Liber Memorialis Herman Delbeek*, Leuven, Acco, 2004, p.94-95

⁴⁹ Livre Blanc sur la gouvernance européenne, *op.cit.*, p.39.

⁵⁰ Composés essentiellement de fonctionnaires et de membres cooptés par les Etats membres, ces comités ont un mandat pour mener à bien les aspects techniques du travail dans tel ou tel secteur particulier, notamment la sélection des indicateurs et benchmarks.

⁵¹ C. DE LA PORTE, P. POCHET, G. ROOM, *op.cit.*, p.301.

⁵² Voy. P. HERZOG, rapport au Parlement européen sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union européenne, 1996, p.11.

⁵³ M. VAN HOECKE, *Law as Communication*, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, 2002, p.37-42.

nationaux⁵⁴. En ce sens, le vieux débat *top down/ bottom up* est dépassé puisqu'il laisse place à une relation plus intégrée, chacun des acteurs jouant les rôles variables de destinataires, d'assesseurs, d'évaluateurs et d'instruments du processus.

Ce faisant, le processus décisionnel s'articule autour de normes secondaires d'application spécifiquement chargées de structurer les relations empiriques entre la sphère juridique proprement dite et les systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux⁵⁵ dont elle entend se saisir. Par conséquent, le droit se sert du social pour assurer une certaine prescriptivité ; en retour, le social pénètre au sein même du champ juridique⁵⁶, s'appropriant et modifiant de l'extérieur le cadre général des réformes décidées en Conseil européen.

Les concepts juridiques traditionnels laissent la place aux idées d'agenda, d'arrangement, de *networking*. La participation de la société civile fait pénétrer directement le processus dans le champ social, ses conflits et ses intérêts. Les procédures de comitologie et les principes managériaux du *benchmarking* prennent les apparences de la juridicité véritable, influençant considérablement le sentiment de prescriptivité des acteurs. Par ailleurs, un même lieu peut obéir à plusieurs logiques, ou se faire progressivement contaminer par la fonctionnalité propre à une autre instance, elle-même hybride : ainsi le travail de la Commission remplit-il à la fois une fonction d'initiative législative, d'expertise,

⁵⁴ Rappelons que les Etats membres et certaines associations civiles ou syndicales ne sont pas seulement les destinataires d'une norme aux contours encore vagues, mais participent aussi à son évaluation et aux aspects « locaux » de sa formation. Parmi ces critères d'évaluation, la Commission mentionne ainsi la qualité d'analyse et de diagnostic des « destinataires » de la norme : l'action des acteurs est entre autres jugée sur la façon dont ils mènent un travail réflexif sur les politiques à mener (Voy. P. POCHET, *Méthode ouverte de coordination et modèle social européen*, texte présenté à l'occasion du premier colloque annuel « L'Union européenne : Marché unique, modèle social unique ? », septembre 2001, p.9.

⁵⁵ P. CALAME, A. TALMANT, *L'Etat au cœur, le meccano de la gouvernance*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p.19, cité par N. LEBESSIS, J. PATERSON, « Développer de nouveaux modes de gouvernance », in O. DE SCHUTTER, N. LEBESSIS, J. PATERSON, *op.cit.*, p.295.

⁵⁶ P. POCHET, *Méthode ouverte de coordination et modèle social européen*, *op.cit.*, p.7 ; C. LORD, P. MAGNETTE, *Notes Towards a General theory of Legitimacy in The European Union*, document de travail 39/02, programme ESCR « One Europe or Several ? », University of Sussex, 2001, p.11.

d'exécution administrative et de socialisation politique des cadres européens.

Le processus décisionnel accompagne les percées du droit au sein des différents sous-systèmes de l'espace social ; à l'inverse, il suit le mouvement à rebours par lequel les instances de ces sous-systèmes « prétendent contrôler au moins une part de cette production juridique »⁵⁷. Le langage du management public, de la société civile, de l'expertise technocratique et du temps politique crée des « investissements de forme » qui intègrent le champ juridique au sein d'une économie normative globale⁵⁸ recouvrant l'ensemble du champ social – la mesure scientifique, la réglementation bureaucratique, la représentation d'intérêts publics ou privés.

La MOC représente un cas-type de droit « rhapsode »⁵⁹, c'est-à-dire d'un droit qui se coud, « de façon continue, par plusieurs auteurs, ayant des marges créatives différentes, à partir d'une multiplicité diffuse de contextes, par des procédures et des techniques diverses »⁶⁰. La MOC ne peut engager son propre dépassement que s'il elle se donne d'emblée la possibilité d'interagir – transformer et se laisser transformer- avec le champ social. Ce faisant, elle ne rompt pas seulement avec le mythe de son autonomie formelle et substantielle de la loi. Elle brise également les conceptions déductivistes de son application, indiquant une stratégie plus complexe⁶¹ visant à construire ce qu'on appelle usuellement un « processus d'apprentissage » : il s'agit ici de notre deuxième point.

La transformation la plus fondamentale est en effet liée à la conception de la *réflexivité politique* proposée par la MOC. Comme l'expriment Jean De Munck et Jacques Lenoble, l'espace politique moderne se caractérise par la distinction de deux opérations logiques distinctes : la justification de la norme et son application. Qu'il s'agisse de l'ordre syllogistique du droit libéral ou de l'ordre téléologique du droit de

⁵⁷ Y. CARTUYVELS, F. OST, *Crise du lien social et crise du temps juridique. Le droit est-il encore en mesure d'instituer la société? L'exemple du droit pénal*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1998, p.38. Voy. aussi A.-J. ARNAUD, *Pour une pensée juridique européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, p. 235.

⁵⁸ Voy. L. THEVENOT, « Les investissements de forme, in *Conventions économiques*, Paris, presses Universitaires de France, *Cahiers du Centre d'étude pour l'emploi*, 1985.

⁵⁹ M. VOGLIOTTI, « La rhapsodie: fécondité d'une métaphore littéraire pour repenser l'écriture juridique contemporaine... », *op.cit.*, p.157

⁶⁰ *Ibidem*, p.158.

⁶¹ Voy. M.-J. RODRIGUES, *op.cit.*, p.102

l'état social, « il ne peut pas y avoir, dans une démarche rationnelle bien comprise, de rétroaction, de mouvement retour de l'application sur la validité »⁶². Dans l'état libéral, l'instance législative avait la primauté. L'Etat social a été le moment de l'émergence du pouvoir exécutif. Dans les deux cas toutefois, la création de la norme et sa mise en oeuvre constituent deux moments distincts logiquement. Le positivisme juridique classique sépare strictement le fait juridique de l'argumentation autour de son contenu. La rationalité de la délibération publique se justifie de l'échange éclairé entre les acteurs politiques jugé légitimes par le régime en place : son application concrète, elle, reste l'affaire des ouvriers du droit, du pouvoir policier ou administratif.

Or, la MOC procède précisément d'une remise en question de la capacité de l'Etat à imposer « du dessus » un cadre de références. La MOC prend acte de l'affaiblissement de l'état législateur parlementaire, mais aussi de l'idéal selon lequel le pouvoir politique est a priori apte à rationaliser les conditions instrumentales de transformation du réel. Qu'il s'agisse d'être efficace ou légitime, le processus décisionnel doit dès lors trouver le moyen de se reconnecter aux « mouvements concrets qui se produisent à l'extérieur du champ juridique »⁶³. La décision doit stimuler l'auto-observation interne et externe afin d'élargir sa capacité d'adaptation par rapport à l'environnement social.

À ces fins, la MOC efface toute césure clairement identifiée entre l'application de la norme et son élaboration. Contrairement au droit classique qui dissocie la procédure d'élaboration et de délibération de la loi avec celle de son application et sa mise en œuvre, les règles de la délibération s'intègrent directement dans le complexe décisionnel, qui rétroagit à son tour sur la donne du débat. Le processus décisionnel identifie l'acteur de la norme à son récepteur, l'espace public à l'espace social, le geste de contrôle et le geste de création. L'équipement normatif de la MOC favorise un bouclage réflexif permanent entre la justification de la loi et son application dans des contextes concrets : c'est dans cette mesure par exemple que le *benchmark* participe à la production de la norme, organise son application, détermine son évaluation, contribue à sa remise en question et est lui-même soumis à un examen constant de la part des acteurs.

⁶² J. DE MUNCK, J. LENOBLE, « Les mutations de l'art de gouverner. Approche généalogique et historique des transformations de la gouvernance dans les sociétés démocratiques », in O. DE SCHUTTER, N. LEBESSIS, J. PATERSON, *op.cit.*, p.44

⁶³ Voy. J. DE MUNCK, « Déformalisation, dérégulation et justice procédurale. Notes de synthèse », in *Carnets du centre de philosophie du droit*, n° 10, 1993, p. 8-10.

La temporalité juridique se conçoit ainsi comme une sorte de continuum d'action intégrant le travail réflexif des différentes forces oeuvrant au sein d'une société donnée. Dans ce cadre, la prise en compte des externalités de la décision publique peut conduire, de façon rétroactive, à modifier les justifications qui en étaient initialement données⁶⁴. La procédure de décision ne constitue donc plus le véhicule fixe de la norme à construire, au contraire : elle insère au sein de son dispositif ses propres conditions de transformation.

Par ailleurs – il s'agit ici de notre troisième point - l'économie normative de la MOC transforme la *nature même des dispositifs institutionnels du pouvoir*.

La MOC passe d'une normativité générale et abstraite à une normativité instrumentale fortement spécialisée dont les contenus sont à la fois précis et changeants⁶⁵. Son efficacité sert la procédure. Mais la procédure le lui rend bien ; au contraire de la loi, qui prétend trouver en elle-même une partie de sa validité, la méthode ne trouve son sens que dans son aboutissement.

Si on accepte de laisser de côté une évaluation concrète des effets de la MOC pour se concentrer sur intentions affichées de la méthode, un tel constat est à la fois surprenant et logique.

Surprenant, puisque l'ouverture de la norme et sa conception syncrétique de la réflexivité politique soulignent apparemment son caractère informel et son adaptabilité aux circonstances. Le dispositif de la MOC n'a aucune force obligatoire. L'application de la MOC juxte à ce point son élaboration que, lorsqu'elle produit des effets réels, elle

⁶⁴ O. DE SCHUTTER, « La procéduralisation dans le droit européen – propositions institutionnelles », in O. DE SCHUTTER, N. LEBESSIS, J. PATERSON, *op.cit.*, p.227. Qu'il s'agisse d'emploi ou d'exclusion sociale, les réformes – et donc les lois - entreprises par les Etats sont soumises à l'évaluation de la Commission et du Conseil, avant d'être modifiées en fonction des enseignements du premier cycle. Par ailleurs, la MOC elle-même amende constamment le contenu et la précision de ses indicateurs, « s'appuyant sur l'existant, prévoyant les modalités d'amélioration mais aussi acceptant d'innover et éventuellement d'en éliminer certains si pour des raisons non anticipées ils ne parviennent pas à mesurer ce pour quoi ils étaient envisagés » (in P. POCHET, *Arons-nous besoin d'indicateurs sur la qualité de l'emploi et du travail ?*, intervention à la conférence « Pour une meilleure qualité de l'emploi », Bruxelles, 20-21 septembre 2001, p.2.

⁶⁵ Voy. par exemple la batterie d'objectif proposée dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour l'emploi, in P. POCHET, C. DEGRYSE, *op.cit.*, p.593.

semble se mettre en œuvre de façon spontanée et volontaire⁶⁶. A l'inverse, seul le consensus des Etats membres fait tenir le processus de Lisbonne : ne pas appliquer les lignes directrices n'impliquant aucune sanction, leur mise en œuvre dépend uniquement de la bonne foi des parties. L'ouverture de la méthode devant contourner les rigidités du constitutionnalisme européen, la MOC semble donc se façonner à la main des marchandages « politico-administratifs entre les Conseils Affaires Sociales et Ecofin et leurs comités respectifs »⁶⁷.

Logique, parce que l'ouverture de la norme s'inscrit dans une stratégie de maîtrise et d'orientation de l'exercice du pouvoir politique. Le pouvoir légal, policier ou judiciaire fait place à un renouvellement continu de la norme et de la définition qu'elle s'assigne, ainsi qu'à une tentative d'imposer une « direction non-autoritaire des conduites »⁶⁸. Plutôt que d'en prescrire d'emblée le caractère impératif, il s'agit dès lors d'en « maîtriser de la façon la plus satisfaisante l'écriture pluraliste »⁶⁹.

Plutôt qu'un ensemble de règles détaillées et peu flexibles, la MOC constitue en effet un cadre général de résolution de problèmes, une technique de gouvernement⁷⁰ dont l'application varie en fonction des situations particulières et des modifications auxquelles donne lieu son évaluation périodique. D'une part, l'impossibilité d'imposer « par le haut » la règle juridique pousse la MOC à trouver ailleurs le ciment nécessaire à la cohérence de l'ensemble du processus décisionnel. De l'autre, la rupture des lignes internes de séparation de l'ordre juridique permet de coordonner une pluralité d'actions différentes sur la réalité sociale, et d'agir directement sur celle-ci. Par conséquent, la règle est vouée à s'assouplir pour compenser le manque de transparence et d'adaptabilité de la réalité sociale : la procéduralisation de la norme, la multiplication des acteurs et l'interpénétration du social et juridique aboutissent à une norme flexible et mouvante.

A défaut de s'imposer par la loi, la MOC semble donc reposer sur le chiffre. Le spontanéisme des acteurs est aiguillé autour des objectifs généraux adoptés en Conseil européen à l'aide des différentes grilles de *benchmarking*. Le *benchmark* ne pose aucun critère de légalité, mais impose

⁶⁶ F. SCHARPF, "Legitimate diversity: The new Challenge of European Integration", *Cahiers européens de Sciences Po*, n°1, 2002., p.33.

⁶⁷ P. POCHET, C. DEGRYSE, *op.cit.*, p.596.

⁶⁸ J. CHEVALLIER, « L'ordre juridique », *op.cit.*, p. 37.

⁶⁹ M. VOGLIOTTI, « La rhapsodie :... », *op.cit.*, p.169.

⁷⁰ Voy. J. MOSHER, « Open method of coordination: Functional and political Origins », *ECSA Review*, Vol. 13, N°3, 2000.

son propre schéma d'intelligibilité de ce qui doit constituer un comportement « raisonnable ». Il y a d'un côté les acteurs performants – et donc « gagnants » - et de l'autre ceux qui tardent à adapter leur système⁷¹. La diligence des acteurs dépendant de la conviction qu'ils ont que la norme leur appartient *aussi*⁷², chacun d'entre eux est dès lors interpellé dans sa propre cohérence. Ce qui va orienter l'individu, ce n'est pas l'obéissance, mais la volonté de gagner ou de ne pas perdre dans un jeu qu'il aurait lui-même contribué à organiser. Agissant selon les principes rationnels de maximisation et d'autonomie dans les préférences, l'acteur laisse assimiler sa liberté stratégique de choix à une nouvelle forme de servitude volontaire. Par un curieux effet centripète, l'attraction pour le *benchmark* renforce à la fois sa validité descriptive, sa force normative et *in fine*, le consensus des acteurs autour des objectifs politiques promus par la MOC.

L'importance revêtue par le *benchmark* ne signifie pas pour autant que la norme substitue au règne de la loi celui d'un ordre objectif et spontané reposant uniquement l'évaluation collective des fonctions d'utilité des acteurs.

Contrairement aux apparences, le comportement de l'acteur s'incarne moins dans les exigences du marché que dans l'émulation suscitée par « la main visible des managers »⁷³. La MOC doit convaincre les acteurs qu'il est plus rationnel de suivre la norme que de ne pas la suivre. Le *benchmarking* allie des acteurs potentiellement rivaux dans un partenariat, tout en déplaçant leur rapports coopératifs sur le terrain de la

⁷¹ « The yearly categorisation of the performance of each country individually has proved to be an uncomfortable finger-pointing position, putting pressure on the Member State to converge towards the benchmark that has been selected as the ideal goal to achieve », in C. DE LA PORTE, P. POCHET, G. ROOM, *op.cit.*, p.7.

⁷² « Consistent application of the Luxembourg exercise might lead to a convergence of Member States' employment policies, not dictated by Brussels but based on a growing consensus on effective solutions through a process of trial and error », M. BIAGI, « The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations », *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 16, n°2, 2000, p.159

⁷³ A. CHANDLER, *La main visible des managers : une analyse historique*, Paris, Economica, 1988, cité par I. BRUNO, *Déchiffrer la technique normative du benchmarking : de l'incommensurabilité souveraine à l'étalonnage disciplinaire*, texte présenté lors du colloque « Les Sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics » tenu à Amiens les 24 et 25 juin 2004, CURAPP, p.7.

compétition⁷⁴. L'épistémologie behavioriste définit ce type d'ingénierie sociale par le terme de « co-opétition » : le coordination des comportements en combinant la compétition et la coopération. Alors que la coopération était jusqu'alors pensée en dehors de la compétition, il s'agit désormais de coordonner les acteurs conformément à la règle concurrentielle : à l'inverse, la compétition est aiguillée par un processus collectif de conception et de révision de la norme, un ordre contraignant reposant sur un réseau de surveillance constante et réciproque⁷⁵.

Derrière le chiffre se tient le discours. Le processus continu de comparaison, d'échange et de révision des pratiques normatives constitue de lui-même la foi que les acteurs ont dans le caractère objectivable de la MOC. Les réflexes mimétiques des acteurs reposent sur leur conviction qu'il est soit légitime soit nécessaire de se conformer au *benchmark*. Ni l'un ni l'autre n'allant de soi, le pari tenté par la MOC est d'en convaincre les acteurs : plus encore que l'étalonnage chiffré lui-même, la contrainte provient de l'effet d'entraînement suscité par « l'apprentissage collectif » des acteurs. Les méthodes de *benchmarking* et de *monitoring* assimilent l'adaptation des conduites individuelles au fait social, et le fait social à la norme elle-même et sa mise en œuvre ;

« Open co-ordination is both a cognitive and a normative tool. It is a “cognitive” tool, because it allows us to learn from each other. This learning process is not restricted to the practice of other Member States; national policy makers can also learn a lot from the underlying analyses and normative views within other Member States. Open co-ordination is a “normative tool because, necessarily, common objectives embody substantive views on social justice. Thus open co-ordination gradually creates a European social policy paradigm”⁷⁶

Le temps est loin où Hobbes estimait que le « glaive » collectif pouvait suffire à contraindre l'exécution du produit de la délibération collective⁷⁷. Désormais, le commandement cède à l'effet d'influence. Le

⁷⁴ J. DUNCAN, *Les grandes idées du management : des Classiques aux modernes*, Paris, AFNOR, 1990, p.46.

⁷⁵ Voy. B. EBERLEIN, D. KERWER, “Theorizing the New Modes of European Union Governance”, *European Integration online Papers*, vol.6, N°5, avril 2002, cite par C. DE LA PORTE, P. POCHET, *The OMC intertwined...*, *op.cit.*, p.27.

⁷⁶ F. VANDENBROUCKE, *op.cit.*, p.10

⁷⁷ T. HOBBS, *Léviathan*, trad. F. Tricaud, Paris, Sirey, 1971, p.144, in F. OST, *Du Sinai au Champ-de-Mars. L'Autre et le même au fondement du droit*, Bruxelles, Lessius, 1999, p.97.

benchmark ne propose ni loi ni contrainte mais une « façon de parler », la mise en place d'une volonté collective à partir d'une « conception organisationnelle alliant l'auto-observation externe et interne »⁷⁸ des acteurs. Plus qu'une technique de mise en concurrence, l'étalonnage des performances s'affirme comme un instrument d'administration reposant sur le mimétisme langagier. Avant de devenir moteur et commandement, l'autorité doit se faire valeur, contexte, motif, influence : c'est à ces fins que le *benchmarking* se conçoit comme une démarche instructive visant à « introduire des mécanismes de comportements à l'intérieur de la machine humaine »⁷⁹.

Dans ce cadre, le discours des experts et la participation des acteurs de la société civile jouent – sans toutefois s'y identifier – un rôle non négligeable dans le processus. D'une part, l'expertise de la Commission européenne fournit les outils nécessaires à l'invocation du caractère « objectif » de l'élaboration des critères et des indicateurs de qualité : la technicité exigée dans certains domaines, loin de susciter la suspicion, a dans un premier temps tendance à renforcer le consensus des différentes parties. De l'autre, « l'investissement dans une bonne consultation en amont peut permettre de produire une meilleure législation qui est adoptée plus rapidement et qu'il est plus facile de mettre en œuvre et de faire respecter »⁸⁰. La participation des acteurs de la société civile appuie l'expertise européenne⁸¹ et permet de vérifier d'emblée le crédit que les réformes proposées auront vis-à-vis des acteurs. La force presque « physique » des acteurs impliqués dans le processus de participation, ainsi que la foi que ceux-ci devraient théoriquement éprouver en faveur des lignes générales de politique sociale alimente l'effet de *spill-over*. Elle renforce donc à la fois le contenu des réformes et leur potentiel d'attraction : c'est d'ailleurs dans cette optique que dans sa note du 13 juin 2000, *The on-going experience of the open method of coordination*, la présidence portugaise parle de la participation des différents acteurs de la société civile comme d'un simple « instrument pour le management des affaires publiques ».

⁷⁸ J. DE MUNCK, J. LENOBLE, *op.cit.*, p.59

⁷⁹ Voy. S. GOYARD-FAVRE, *Les fondements de l'ordre juridique*, Paris, presses Universitaires de France, 1992, p.309.

⁸⁰ Commission européenne, *op.cit.*, p.24.

⁸¹ O. DE SCHUTTER, « Développer de nouveaux modes de gouvernance », *op.cit.*, p.298.

Au carrefour de la nouvelle gouvernance

La mise en place de la MOC dessine un système conscient de lui, transcrit dans des formes régularisant son application, et dont l'application entraîne de soi la reconnaissance de sa validité. L'entremêlement des souverainetés, la circularité de la production de la norme, la modification des exigences de rationalité du champ juridique et sa perméabilité aux sous-systèmes sociaux ne manifestent pas seulement le signal hypothétique de la « fin du droit » mais plutôt l'organisation d'un nouvel état de sa rationalité. Dans la foulée, ils redéployent la structuration et l'exercice du pouvoir politique : ceci nous amène à poser les questions suivantes.

1) Dans quelle mesure les approches institutionnalistes de la gouvernance permettent-elles de rendre compte de la structuration du pouvoir politique au sein du phénomène de la gouvernance ? Celles-ci traitent en effet les trois « I » (Idées, Intérêts, Institutions) de la théorie politique comme des monades au fonctionnement endogène⁸². Elle décompose les ingrédients qui façonnent les politiques publiques : dans ce cadre, le caractère institutionnel de la gouvernance représente un substrat inerte animé du dehors par l'expression des rapports sociaux et la production des idées⁸³.

En cloisonnant ainsi leur grille d'analyse, les approches institutionnalistes assimilent le rôle de la médiation juridique et administrative à une sorte de « forum des communautés de politiques publiques ». Dans cette optique, les traits juridiques de la gouvernance sont soit négligés, soit surévalués. Dans le premier cas, ils seraient subsumés par la sphère des idées et des intérêts ; dans le second, ils dilueraient leur nature en tentant artificiellement d'assimiler à eux les pratiques discursives et matérielles qui les actualisent. Le risque n'existe-t-il pas dès lors d'assimiler abusivement la nouvelle gouvernance à une sorte d'application pratique des théories communicationnelles de l'espace politique, ou à une tentative pragmatique de concilier les exigences

⁸² in I. BRUNO, *op.cit.*, p.18.

⁸³ E. FOUILLEUX, «Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la Politique agricole commune», *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, avril 2000, p.303.

procédurales du débat démocratique avec le soin au contexte et à la réalité des rapports de force⁸⁴ ?

Dans l'état moderne, le système juridique est constitué d'une hiérarchie de normes, de sources de droit distinctes, et de divisions juridiques, de phases normatives différenciées l'une de l'autre : le tout est censé former un ensemble cohérent et autonome par rapport au champ social. La MOC, elle, appréhende le sentiment de juridicité à travers la continuité de son processus décisionnel. La production des représentations collectives, leur interprétation comme option politiques et leur institutionnalisation juridique ne constituent plus des entités séparées. La validité, l'efficacité, le caractère obligatoire et la capacité d'auto-transformation de la norme se supportent et se nourrissent dans un même mouvement. Avec la mise en place des indicateurs et des procédures de *peer review*, la règle ne provient plus d'un hypothétique mouvement de coordination spontanée, mais de la médiatisation du champ social à travers « un ensemble d'instruments organisant les transactions et le comportement des acteurs »⁸⁵ : dans ce cadre, les procédures de *benchmarking* jouent un rôle déterminant puisque ce sont elles qui extraient les comportements du champ social pour les insérer dans le processus général d'accréditation de la norme.

2) Plutôt que sa dimension participative et décentralisée ou ses aspects corporatistes, la MOC ne représente-t-elle pas dès lors un dispositif inédit de disciplinarisation des acteurs ? Davantage que de susciter la reprise du critique du processus par ses acteurs, la structure réflexive et intégrée du processus n'organise-t-elle pas leur docilité ?

La MOC met en présence d'un système décisionnel dont « la principale source de légitimation serait un contrôle « diffus », dans l'espace – impliquant de multiples institutions et prenant place dans de multiples milieux – et dans le temps – s'exerçant tout au long de la procédure d'élaboration, d'adoption et d'exécution des normes, en dépit

⁸⁴ Dans le cadre de l'Union européenne, un tel ensemble balance entre une forme d'eurocorporatisme et une légitimation de type associatif ou post-parlementaire : voy. A. HERITIER, « Elements of Democratic Legitimation in Europe : An Alternative Perspective », *Journal of European Public Policy*, vol.6, n°2, p.269-282; J. SCOTT, D. TRUBEK, "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union", *European Law Journal*, Vol.8, n°1, mars 2002, p.1-18.

⁸⁵ E. FOUILLEUX, *op.cit.*, p.277.

des répartitions formelles prévues par les traités »⁸⁶. La question de la construction du cadre normatif n'est plus celle de la définition, de la mise en œuvre ou du contrôle de la norme, mais plutôt celle du pilotage de l'innovation et des représentations collectives. L'auto-évaluation et la participation des acteurs constitue à la fois un moyen de pression collectif et une sorte de photographie du comportement des acteurs vis-à-vis du contenu de la norme. Dès lors, le contrôle public se déroule dans le même mouvement que la rencontre des besoins et attentes des acteurs ; le contrôle crée le consensus, et le consensus renforce le contrôle. La répétition constante des recommandations, la mise en place de lieux de socialisation du débat et la pression informelle des méthodes de comparaison constitueraient alors un nouveau type de gouvernabilité. Dans ce cadre, l'ouverture à la participation réflexive des acteurs représente-t-elle autre chose qu'un combustible destiné à augmenter la force centripète du processus ?

3) Enfin, il est frappant de constater que la maîtrise du processus ne tient pas à son opacité, à la violence des jeux de force ou l'ignorance des acteurs. Au contraire, la nouvelle gouvernance repose sur une idée-phare: la transparence.

La transparence définirait d'une part l'aptitude d'une décision à rendre le processus accessible à tous, disponible, immédiat, plein et entier au regard qui le capte. De l'autre, elle représente la capacité de cette décision à coïncider le corps social. Dans ce cadre, elle s'impose comme un nouvel impératif démocratique. A travers la MOC, la nouvelle gouvernance se présente comme une nouvelle façon d'envisager la réflexivité politique, d'intégrer activement la société civile, d'incarner une norme plus souple, moins autoritaire : la transparence/ouverture du processus constitue alors *la* condition normative nécessaire pour relever ces défis.

À supposer que la MOC repose effectivement sur la mise en place de dispositifs de pouvoir extrêmement serrés, il s'agit dès lors d'élucider comment ceux-ci cohabitent avec l'idéal démocratique de transparence. Sensée garantir le fonctionnement démocratique du processus et assurer une participation plus critique des acteurs, comment

⁸⁶ O. COSTA, N. JABKO, C. LEQUESNE, P. MAGNETTE, *L'Union européenne, une démocratie diffuse ? L'émergence de modes alternatifs de contrôle*, présentation du projet du groupe de recherche CERI «L'Union européenne, une démocratie diffuse ? L'émergence de modes alternatifs de contrôle », 2000, p.1.

celle-ci coexiste avec les mécanismes disciplinaires du processus ? Comme nous avons eu l'occasion de l'esquisser, la dispersion des techniques et l'horizontalisation des hiérarchies juridiques est loin d'être contradictoire avec la forte intégration des différentes phases du processus décisionnel. Dans quelle mesure n'est-ce justement pas la transparence récursive de la décision politique qui permet l'intensification des formes de pouvoir pastoral ? La nouvelle gouvernance jette un trouble légitime sur le modèle parlementaire, sur la primauté de la loi ou sur la séparation des pouvoirs : peut-être poursuit-elle aussi sous certains aspects le vieux rêve moderne de concilier le thème du pacte social⁸⁷ avec un rapport de vérité-correspondance entre le système juridique et la « force de vie réelle » du politique⁸⁸.

⁸⁷ Que celui-ci prenne la forme d'une mise sous concurrence via le *benchmarking*, d'une « reprise » en mains du processus par les acteurs de terrain, de la mise sur pied d'organes consultatifs ou délibératifs de participation.

⁸⁸ Comme l'exprime bien Foucault, « Quel est le rêve rousseauiste qui a animé bien des révolutionnaires ? celui d'une société transparente, à la fois visible et invisible de ses parties (...) Que chacun, du point de vue qu'il occupe, puisse voir l'ensemble de la société (...) Ainsi, sur le grand thème rousseauiste – qui est en quelque sorte le lyrisme de la révolution – se branche l'idée technique d'exercice d'un pouvoir « omni-regardant », qui est l'obsession de Bentham ; les deux s'ajoutent et le tout fonctionne : le lyrisme de Rousseau et l'obsession de Bentham » (in M. FOUCAULT, *Dits et écrits*, sous la direction de F. Ewald et D. Defert, Paris, Gallimard, 1991, n°195, p.195).