

Marcut (Mirela) - *The governance of Digital Policies. Towards a New Competence in the European Union* - Londres, Palgrave Macmillan, 2020, 149p.

Céleste Bonnamy, Université Libre de Bruxelles (CEVIPOL), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Cessp)

L'ouvrage de Mirela Marcut vient nourrir le corpus croissant de travaux sur l'action de l'Union européenne (UE) en matière de numérique. S'appuyant sur l'analyse d'un corpus de documents institutionnels, l'autrice cherche à savoir comment est organisée la *gouvernance* européenne de l'Internet et des technologies liées. En ce sens, son travail dialogue à la fois avec l'analyse des politiques publiques, interrogeant l'émergence d'une nouvelle catégorie d'action publique européenne, et avec les théories de l'intégration européenne, se focalisant sur son organisation institutionnelle. Si elle n'est jamais explicitement formulée, la question de savoir si la politique européenne du numérique est gérée de manière supranationale ou intergouvernementale structure en grande partie la démarche. L'ambition de la recherche est double. Descriptive d'abord, en ce que M. Marcut fait un état des lieux historique des différentes politiques numériques mises en place par l'UE, en s'attardant plus particulièrement sur les acteurs institutionnels en charge et leurs dynamiques interactionnelles. Normative ensuite, car, sur base des constats établis, l'autrice propose des pistes pour améliorer la gouvernance européenne du numérique.

M. Marcut présente d'abord en détail le cadre théorique qui guide sa recherche (Chapitre 1). Elle discute longuement le concept de gouvernance, s'inscrivant dans la perspective des travaux de Börzel, d'Héritier et Lehmkuhl. Elle reprend ainsi les concepts de « shadow of hierarchy » et de « governance mix » pour qualifier la gouvernance européenne. Elle propose ensuite la combinaison originale de deux cadres théoriques : la gouvernance expérimentaliste de Sabel et Zeitlin, et la gouvernance multi-niveaux de Hooghe et Marks, afin d'intégrer les autorités infranationales, absentes du cadre analytique expérimentaliste.

Le second chapitre, particulièrement riche, revient sur l'évolution des politiques numériques européennes depuis leurs balbutiements, sous Delors. L'autrice, à travers l'étude de différentes politiques (programmes de financement, régulations et directives...), montre qu'on peut distinguer trois grands temps. La politique communautaire de recherche et développement mise en place à partir de 1986 constitue la première étape. Elle est avant tout une politique industrielle visant la construction du marché unique. La dynamique change au début des années 1990 avec l'avènement de la « Société de l'information ». Les politiques s'orientent vers les usagers et la libéralisation du secteur des télécommunications. L'autorégulation et la méthode intergouvernementale orientent l'action publique. Une bascule a lieu à partir de 2010, avec le « Digital Agenda for Europe », qui vise la mise en place d'un cadre réglementaire et couvre des priorités économiques, sociales et culturelles. En termes d'interactions et de répartition des rôles entre niveau européen et national, M. Marcut montre comment un changement va très progressivement s'opérer, passant d'Etats membres ayant la main sur le levier financier dans les années 1980-1990, à un rôle de plus en plus important de la Commission. D'abord coordinatrice de la libéralisation du marché, puis superviseuse générale de la méthode ouverte de coordination, la Commission dirige véritablement l'entreprise de régulation d'Internet depuis 2010. M. Marcut en conclut que la gouvernance européenne d'Internet correspond bien au modèle de « shadow of hierarchy » au sens de T. Börzel, dans la mesure où la Commission a l'initiative. Cela implique alors une forme de hiérarchie « invisible » par rapport au Conseil et au Parlement en matière numérique.

Dans son troisième chapitre, l'autrice étudie plus en détails la stratégie du Marché Unique Numérique et les initiatives en matière de numérique depuis 2009, à l'aune du cadre théorique présenté en amont. Elle aborde alors les interactions entre les différents niveaux de gouvernance. D'après M. Marcut, l'UE tend vers une gouvernance expérimentaliste du numérique : les objectifs sont déterminés a

posteriori, et différents instruments classiques (réglementation et coordination) sont mobilisés de manière originale (en combinant différentes compétences). Toutefois, le cas européen ne correspond pas totalement à l'idéal normatif de la théorie : une forme de compétition persiste entre autorités nationales et européennes. L'autrice préconise ainsi d'aller vers un plus haut degré d'autonomie pour l'UE, mais qui doit prendre en compte les spécificités propres à chaque État membre. La question du rôle des autorités infranationales intervient tardivement dans la démonstration. À l'aune du concept de gouvernance multi-niveaux couplé à une analyse en termes de principal-agent, l'autrice montre que ces autorités ont un double rôle de critiques et de facilitatrices : présentes dans l'élaboration des politiques numériques via le Conseil des Régions, elles sont directement impliquées dans leur mise en œuvre sur le terrain. Ainsi, en matière numérique, les autorités infranationales sont avant tout agents, et M. Marcut recommande une plus grande implication de ces dernières à tous les stades de la décision.

Si l'ouvrage apporte un éclairage certain sur la dynamique générale de l'action européenne en matière de numérique, on peut regretter une tendance à la réification des institutions et niveaux d'action, présentés comme des *acteurs* monolithiques. L'autrice revendique ainsi une « actor-based approach » (p.22), dont l'unité d'observation est en fait mésoscopique, et passe outre des dynamiques internes sur lesquelles on aurait aimé en apprendre plus. Par ailleurs, M. Marcut semble associer directement « niveau européen » et Commission, passant quasiment sous silence d'autres institutions, comme le Parlement et la Cour de Justice. Les Conseils européen et de l'UE ont quant à eux une place assez ambiguë dans l'analyse, oscillant entre niveau européen et national, montrant les limites de l'approche par la gouvernance multi-niveaux.

L'apport de cette recherche est néanmoins double. Tout d'abord, M. Marcut démontre la pluralité *des* politiques numériques en l'absence de compétence formelle de l'UE, ainsi que la montée en puissance de la Commission, le numérique devenant presque une compétence *de facto*. Cela montre, à l'instar d'autres domaines comme la santé ou la culture, la capacité de l'UE à construire des politiques publiques sans compétence formelle. Enfin, l'aspect expérimentaliste du processus de prise de décision européen est ici bien illustré dans la mesure où les objectifs fluctuent et évoluent au fil de l'action publique.