

La gouvernance de la gouvernance

La politique du Livre blanc

et les paradoxes du leadership de la Commission européenne.

Didier Georgakakis

Université R. Schuman Strasbourg 3
GSPE-PRISME (CNRS-UMR 7012)

Si le *Livre blanc sur la nouvelle gouvernance européenne* a été abondamment commenté dans la littérature savante¹, rares sont les auteurs qui se sont interrogés sur le processus politique dont il a fait l'objet et sur ce qu'il révèle des relations de pouvoir au sein de l'espace institutionnel européen. C'est le chemin escarpé qu'on voudrait emprunter ici. Au delà du contenu de ce *Livre* et des interprétations qu'il peut susciter, ce qu'on appellera ici la politique du livre blanc a représenté une politique institutionnelle originale, située à mi-chemin de la réforme administrative (la préconisation de bonnes pratiques) et d'une politique constitutive (une réorganisation des pouvoirs). Elle permet du même coup d'étudier des groupes (ou des équipes) de réformateurs, des soutiens et des résistances, des mobilisations et des dynamiques conjoncturelles qui renseignent sur les rapports forces et de sens qui sont constitutifs du système politique européen.

S'agissant d'étudier cette politique, il faut dès lors s'étonner de la courbe singulière qu'elle a emprunté. Rien n'était joué lorsqu'en février 2000, le nouveau président de la Commission Romano Prodi fait de la réforme de la gouvernance européenne l'une des quatre priorités de son mandat. Mais les mobilisations autour de ce « grand projet » ont vite conduit le président de Commission et les équipes impliquées à adopter un profil bas et à le désinvestir de ces aspérités les plus ouvertement *politiques*. Le livre blanc a ainsi pris la forme d'une brochure de trente-cinq pages indiquant des pistes pour transformer quelques pratiques en vigueur dans la fabrication des politiques publiques et dont les commentaires relativement convergeant au lendemain de la parution — à peine dix jours après *Le Monde* indique que le livre blanc a fait long feu — ont surtout salué le caractère décevant. Largement occultés par le processus constitutionnel, ses effets ont par ailleurs pris des chemins de traverse qui ont, au mieux, différé la révolution annoncée à ses origines.

Ce singulier retournement n'est pas anodin, pas plus qu'il n'est réductible aux déficiences personnelles du président de la Commission ou de l'équipe gouvernance qui avait en charge le projet, comme cela a été beaucoup dit dans les milieux communautaires. Il relève plus au fond — et c'est le problème singulier que l'on voudrait poser ici — des difficultés de la Commission et de son président à convertir le leadership qui lui est reconnu dans la conduite des politiques européennes en un leadership politique avoué comme tel². Ce problème est très présent depuis l'origine des institutions européennes³, mais l'on peut faire l'hypothèse qu'il se pose sous une forme renouvelée depuis la fin des années Delors. Si beaucoup d'analyses ont pu

¹. Parmi ces commentaires, cf. notamment Joerges (Christian), Meny (Yves), Weiler (J.H.H.), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean monnet working papers, N°6, 2001.

². Sur cette question, cf. les travaux d'Andy Smith, de Cécile Robert, ou nos propres travaux sur les eurocrates.

³. Mollin (Gerhard Th), « La Commission Hallstein 1958-1967 : aux frontières d'un gouvernement supranational », dans Loth (Wilfried), *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

conclure que la Commission avait depuis lors conquis une position « au cœur du jeu politique européen »⁴, il faut en effet en tirer toutes les conséquences sur la configuration politique qui se dessine lorsque les enjeux sont perçus ou étiquetés comme « politique » et leur implication sur la définition du rôle politique de la présidence de la Commission et du crédit de ses entourages.

Ce sont ces différents aspects que l'on voudrait pointer en revenant sur la conduite (ou si l'on préfère la « gouvernance ») de la politique du *Livre blanc sur la nouvelle gouvernance européenne*. L'hypothèse défendue ici consiste à dire que les usages politiques de la nouvelle gouvernance européenne dans le « milieu communautaire central » sont largement déterminés par ces enjeux. Après avoir rappelé en quoi ce cas renvoie à la fermeture d'une opportunité de conversion de la Commission en instance politique, on montrera qu'en dépit des changements institutionnels visant à renforcer le président de la Commission, la capacité de ce dernier à piloter ouvertement des politiques institutionnelles est non seulement loin d'être acquise, mais que par un processus *sui generis* la relance politique de l'Europe des années 80-90 a contribué à complexifier la configuration de ses soutiens et à alourdir le travail politique visant les maîtriser. On montrera, en outre, que la prétention politique consistant à convertir le rôle de président de la Commission en « chef de gouvernement », qui a un temps représenté un implicite de la promotion de la « nouvelle gouvernance européenne », a dans cette configuration, plutôt contribué à le fragiliser et, avec lui, la définition d'une technocratie visionnaire et engagée sur le plan institutionnel⁵.

De la politisation au profil bas.

L'histoire de la promotion du livre blanc mérite tout d'abord un récit. D'abord parce que cette histoire qui avait tout pour devenir une épopée fondatrice comparable à celle du livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur qui a conduit à l'Acte unique (investissements politiques initiaux, mobilisation des services, consultation à l'extérieur et tentative de mobilisation de soutien, etc.) n'est pas destinée à rester dans les mémoires : le processus de ce livre blanc aura tôt fait de rejoindre la cohorte des politiques oubliées⁶. Ensuite, parce que le récit de ce retournement singulier permet un premier point sur les significations et les usages politiques de la « nouvelle gouvernance européenne ». Loin d'être un sous-produit de la dépolitisation ou du néolibéralisme, ce dernier semblait, au départ et dans cet espace, être au contraire un

⁴. Sur le leadership de la Commission européenne, cf. Niel Nugent, Michelle Cini, et Nicolas Jabko ; sur la définition d'une commission au cœur

⁵. L'enquête qui préside à la rédaction cet article repose sur un corpus composé des documents disponibles sur le site de la Commission à différent état du processus du livre blanc depuis le printemps 2001 (discours officiels, rapports, calendriers, consultation, lettre de l'équipe gouvernance, et.). Elle comprend parallèlement un corpus de presse francophone et britannique disponible à la bibliothèque du Parlement européen. A cela s'ajoute également une dizaine d'interview avec des informateurs (membres de l'équipe gouvernance, membres de cabinet, assistants de directeurs généraux, fonctionnaires, et journalistes). Je voudrais aussi remercier Hélène Michel qui m'a fait profiter de la retranscription de l'interview qu'elle a réalisé avec Jérôme Vignon dans le cadre de ce travail collectif.

⁶. Il est de ce point de vue assez significatif qu'au contraire des dizaines d'articles qu'a pu suscité le thème de la nouvelle gouvernance européenne, en particulier dans les revues anglo-saxonnes ou dans les working paper que recense, par exemple, le site Arena, aucune ne porte sur l'histoire ou même le bilan de ce processus.

instrument permettant de relancer la méthode communautaire en affirmant le statut politique de la Commission.

Bonne illustration des usages politiques multiples dont le livre blanc a fait l'objet, le lancement de cette *initiative* par le président de la Commission apparaît dans un premier temps comme une tentative de reprise en main du jeu politique européen par la Commission et son Président. Si cette dimension a été relevée par de nombreux politistes dans leur commentaire du texte⁷, il faut souligner ici qu'elle s'inscrit dans un processus plus vaste de politisation des rôles politiques qui est l'un des défis des commissions de l'après-Delors⁸. Cette volonté de reprise en main se donne ainsi à voir dans la mise en œuvre d'un ensemble de pratiques politiques dont les discours présidentiels sont un bon indicateur. La promotion de « nouvelle forme de gouvernance européenne » est ainsi l'un des quatre « objectifs stratégiques » du mandat de Romano Prodi annoncés le 9 février 2000⁹. Dans son discours au Parlement européen six jours plus tard, le Président Prodi insiste sur la dimension forte de cette proposition. « Je suis déterminé à combler le fossé qui, en Europe, sépare le discours de la réalité. Les citoyens veulent une Europe qui réponde à leurs attentes. La Commission entend œuvrer en ce sens ». La transformation qu'il appelle de ses vœux doit en outre être fondamentale et radicale : « (Le livre blanc sur la gouvernance européenne) posera des questions fondamentales au sujet des politiques dont nous aurons besoin dans une Union européenne comptant jusqu'à trente membres ainsi que des meilleurs moyens de faire en sorte qu'elles produisent les résultats souhaités... Le pari consiste à repenser radicalement la manière dont nous faisons l'Europe (...) à concevoir une forme tout à fait nouvelle de gouvernance pour le monde de demain ». La construction européenne est avant tout *politique* et cette réforme, le président de la Commission la souhaite « sans tabou »¹⁰ : « Aucune institution, pas même celle dont je suis président, ne devrait considérer sa forme actuelle, voire son existence à long terme comme sacro-sainte. Je veux que cette question donne lieu à un débat ouvert auquel participent tous les acteurs concernés, parmi lesquels, bien entendu, le Parlement ».

C'est ainsi une relance politique de l'Union que Romano Prodi veut incarner. L'affirmation est celle d'un leader politique dans un sens charismatique, voir celle du chef du « gouvernement de l'Europe », mot que le président de la Commission n'hésite pas à employer publiquement pour désigner la Commission européenne et qui structure, même si c'est de façon plus implicite, la vision que les Commissaires ont de leur fonction depuis l'époque Delors¹¹. Dans le contexte de la chute de Santer qu'ont à l'esprit beaucoup d'acteurs pro-européens au sein des milieux bruxellois, la transformation de la Commission en gouvernement fait sans doute partie des

⁷. C'est le cas d'auteur comme Adrienne Héritier ou Fritz Scharpf. Sur ce point cf. également la contribution de Laure Delcourt dans cet ouvrage.

⁸. Sur la crise de la Commission Santer dans son rapport à la politisation, cf. notre article « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (oct. 1998 - mars 1999) », *Cultures et conflits*, 2001, p. 39-71 ; sur la politisation de la Commission, Andy Smith (ed.), *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy*, Routledge, 2004.

⁹. Les trois autres titres sont : « une meilleure qualité de vie pour tous », « vers un nouvel agenda économique et social » « stabiliser notre continent et renforcer la voix de l'Europe dans le monde », et « donner forme à la Nouvelle Europe », COM(2000) 154 final, 9 février 2000.

¹⁰. Comme le dit le communiqué de presse du 30 mai 2000, date du lancement formel du processus livre blanc, IP/00/547

¹¹. L'usage public du mot de gouvernement par Romano Prodi en début de mandat a toutefois de fois suscité un ensemble de polémiques dans les milieux nationaux en charge de l'Europe qui l'ont conduit à préférer celui de gouvernance par la suite.

coups possibles. Sur un plan structurel, jamais une présidence n'a bénéficié de conditions aussi favorables. Les pouvoirs juridiques du président de la Commission ont été constamment réévalués par les traités. D'un point de vue politique, il est le chef d'une Commission dont le statut d'organe politique s'est affirmé. Plus généralement, c'est l'ensemble du système dans lequel il s'inscrit qui s'est politisé : poids politique tendanciellement accru des commissaires et de leur cabinets, renforcement de l'attraction des postes de la haute administration, renforcement du poids du Parlement dont témoignent, entre autre, les accentuations dramaturgiques que représentent les auditions de Commissaires. Sa prise de mandat s'inscrit nettement dans cette tendance, ce dont témoigne en plus du projet initial de livre blanc, la réforme des cabinets de commissaire et leur installation dans les DG dans un schéma analogue à la relation entre ministre et ministères

Sur le plan de son crédit personnel, le président de la Commission possède *a priori* toutes les ressources pour mener à bien cette transformation de la Commission en gouvernement. Bien que nommé dans des conditions d'urgence au printemps 1999, dans le sommet qui fait suite à la démission de la Commission Santer, Romano Prodi est auréolé d'un passé de réformateur qui a réussi : il est notamment perçu par beaucoup comme le héros de l'intégration de l'Italie dans la zone euro¹². C'est en outre fort du soutien des grands pays qu'il est investi, lors même que son prédécesseur était perçu comme un second choix, et son investiture au Parlement européen s'est déroulée sous les meilleurs auspices. Aux comparaisons objectives qu'appelle cette prise de mandat, il faut ajouter les comparaisons subjectives qu'opèrent alors les agents des milieux politiques européens et dont la presse de l'époque demeure un bon indicateur. Romano Prodi est alors « attendu comme le messie d'une Europe à la dérive », témoigne par exemple les journalistes Yves Clarisse et Jean Quatremer, respectivement correspondant de Reuters et de *Libération* à Bruxelles, avant d'ajouter que « le microcosme espère en fait un nouveau Delors »¹³. Pour le président de la Commission comme pour les membres de l'équipe gouvernance qui est mise en place à partir de l'été 2000, le livre blanc représente une opportunité pour incarner le statut de réformateur qu'appelle la conjoncture et qui lui ont valu le soutien des Etats membres.

Cette dimension politique et incarnée se donne à voir dans le statut même de l'instrument qui doit conduire la réforme. Cette politique relève du « grand chantier ». Tout indique que le président de la Commission souhaite par là une double rupture ; rupture par rapport à son prédécesseur à qui l'on reproche tant le côté terne que la supposée absence de savoir faire politique dont il aurait fait preuve pour juguler la crise¹⁴. Rupture encore dans les habitudes de communication de la Commission qui prend la tournure d'une véritable communication gouvernementale en centrant l'essentiel des attentions sur son président. Le choix d'un « livre blanc » — qui, à la différence d'autres instruments comme le « livre vert », doit en outre déboucher sur des propositions à mettre en œuvre — rejoue sur le plan de la symbolique

¹². Cette dimension est devenu une des composante essentielle de sa biographie politique, cf. <http://www.romanoprodi.it/> et célébrée dans ses hagiographies. Pour un exemple, le discours de Paul-André Frogner lors de la remise du titre de doctor honoris causa de l'Université Catholique de Louvain en 2000.

¹³. Yves Clarisse, Jean Quatremer, *Les maîtres de l'Europe*, Grasset, 2005, p. 19

¹⁴. Pour une remise en cause des jugements sur le caractère « terne » de Santer, cf. Peterson, John, « The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical perspective », *Journal of European Public Policy* 6, 1999, p. 46-55. Pour une interprétation plus générale des processus politiques en jeu dans la crise, cf. notre article « La démission de la Commission européenne », *op. cit* et plus récemment « Was it really just 'poor communication'? Lessons from the Santer Commission's resignation » in *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy* Ed Andy Smith, Routledge 2004.

politique, si ce n'est dans l'enjeu, ce qui a fait le succès de Jacques Delors et du premier livre blanc sur l'Union économique et monétaire¹⁵. En bonne politique, un tel positionnement permet en outre d'espérer le soutien des milieux de la presse. D'une certaine façon, Romano Prodi se situe au centre (et il s'agit alors d'un « centre de force » selon l'expression de Norbert Elias¹⁶) d'une des lignes de fracture qui clivent les journalistes européens¹⁷. En choisissant le terme de gouvernance, il donne des gages à la presse anglo-saxonne qui voit là confirmer son statut de réformateur ou d'équivalent fonctionnel et européen d'un Tony Blair, tout en incarnant une figure forte pour la presse plus proche des milieux communautaires et qui, relativement acquise à la cause de la Commission, souhaitent rompre avec le climat très fréquemment qualifié de « morose » qui a entouré le déclenchement des affaires et la démission du collègue Santer.

Processus politiquement incarné par le président, le livre blanc est en outre délégué à une avant-garde technocratique. C'est sur elle que s'appuie le président, d'une façon tout à la fois conforme à une configuration de reprise en main (si ce n'est même de changement de régime) et située dans le droit-fil de ce qui a fait longtemps le succès de la Commission. Investi du capital d'autorité de la technocratie¹⁸, le processus se veut un processus instruit et piloté par des agents dont la compétence intellectuelle est particulièrement mise en avant. Le rappel de Jérôme Vignon (alors à la Datar) a, là encore, valeur de symbole pour les acteurs du jeu institutionnel européen. À l'origine de la cellule de prospective de la Commission, Jérôme Vignon — on reviendra plus loin sur le détail de sa trajectoire — est aussi l'un de ceux qui a contribué, au côté de Delors, à l'écriture du second livre blanc de 1993 sur « croissance compétitivité, emploi »¹⁹. Une sociologie rapide des propriétés des membres de l'équipe de gouvernance, donne à voir l'importance des capitaux académiques et des expériences en matière d'expertise ou de recherche administrative²⁰. Ces propriétés sont en outre fortement valorisées dans la déclinaison des identités. Lorsque les agents n'ont pas tous les titres universitaires, ils mentionnent qu'ils ont publié un livre ou des articles dans des revues²¹.

L'équipe Gouvernance

L'équipe chargée de coordonner les travaux relatifs au Livre blanc sur la gouvernance européenne, rattachée au Secrétariat général de la Commission européenne, a été dirigée par Jérôme Vignon et elle a été composée de fonctionnaires de différents services de la Commission. Plusieurs d'entre eux ont auparavant travaillé pour la Cellule de prospective, groupe de réflexion de la Commission.

¹⁵. Sur ce point, Helen Drake, *Jacques Delors*, Strasbourg, PUS, 2001, et sa contribution dans cet ouvrage.

¹⁶. Elias Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie*, ...

¹⁷. Sur ces lignes de fracture, cf. notamment les travaux de Baisnée et Bastin.

¹⁸. Pour une mise au point récente sur ce terme, Dubois (Vincent) et Dulong (Delphine), dir., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, collection « sociologie politique européenne », 1999.

¹⁹. Ce livre blanc a eu moins un succès politique moins important que le premier (Helen Drake, *Jacques Delors*, op. cit., p. 171 et s.), mais apparaît assez déterminant dans ce qui est devenu par la suite la stratégie de Lisbonne.

²⁰. Même si le nombre des docteurs est fréquent dans la haute administration européenne, il s'agit plutôt de docteur en droit, économie ou science politique. Page, *People who run Europe*, Sage, 1997 ou, plus récemment, notre article avec Marine de Lassalle, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards Sociologiques*, 2004.

²¹. La liste qui suit est celle publiée sur le site de la Commission au moment de l'adoption du livre blanc en juillet 2001, on lui a toutefois retiré les profils de cinq stagiaires qui, fait notable, était compris dans la liste.

Jérôme Vignon a été à la tête de l'équipe. Il est diplômé de l'École Polytechnique (Paris) et de l'École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique. Son expérience professionnelle porte surtout sur l'analyse politique et économique et la gestion des systèmes d'information, avec un intérêt particulier pour la planification géopolitique et l'aménagement du territoire. Jérôme Vignon a dirigé la Cellule de prospective de 1989 à 1998. Avant de rejoindre la Commission en 1984, Jérôme Vignon a été membre du cabinet du ministre français des finances. Il a quitté la Commission de 1998 à 1999 pour occuper en France le poste de directeur de la stratégie à la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), auprès du Premier ministre français.

José Candela a contribué aux travaux relatifs au Livre blanc en effectuant une étude consacrée aux défaillances des États membres dans l'application du droit communautaire. José Candela a été professeur de droit dans différentes universités, à Madrid et à Paris, avant de rejoindre la Commission en 1986 en tant que membre du cabinet du vice-président Manuel Marín. Depuis 1993, il est chef de l'unité "Application du droit communautaire" du Secrétariat général.

Renaud Denuit a acquis plusieurs diplômes à l'ULC où il est actuellement maître de conférences invité, a travaillé comme Journaliste politique avant d'entrer à la Commission (1985): administrateur à la Direction Générale " marché intérieur ", à la Task Force PME, assistant du Directeur général du Service " Politique des consommateurs " et Chef d'unité à la DG " Information, communication, culture, audiovisuelle", ensuite conseiller au Secrétariat général (équipe gouvernance).

Agnès Hubert est née en Algérie et a grandi en Asie et en Afrique. Elle a étudié l'économie, la philosophie et les sciences politiques à Paris et à Londres. Avant de rejoindre la Commission en 1981, elle a travaillé comme journaliste. À la Commission, Agnès Hubert s'est occupée des relations Nord-Sud, de l'égalité des sexes et de la communication. Elle a rejoint la Cellule de prospective en 1996. Parmi ses publications, citons "L'Europe et les femmes", éditions Apogée, 1998, "La démocratie et la société de l'information en Europe", cahier de la cellule de prospective, 2000.

Notis Lebessis a enseigné l'économie à l'Université Paris XIII. Il a rejoint la Commission en 1981. Il a passé huit années dans l'accompagnement des restructurations industrielles et l'animation du dialogue social des industries CECA. À la Cellule de Prospective, depuis 1989 il anime les travaux sur la démographie, l'immigration, et sur les coopérations régionales dans la proximité de l'UE. Depuis 1996, il développe les activités du pôle " gouvernance ", en amont du Livre Blanc.

Hartmut Offele a étudié l'histoire, la politique, le français et les langues slaves aux universités de Bonn et de Berlin. Il a été assistant à l'Arbeitskreis Europäische Integration (association universitaire allemande spécialisée dans les études européennes), où il a aussi travaillé en tant que rédacteur pour le journal "Integration". Il a rejoint la Commission en 1971, où le dernier poste en date qu'il a occupé est celui de chef de l'unité "Questions institutionnelles" du Secrétariat général.

Wolfgang Pape a étudié le droit et l'économie aux universités de Fribourg, de Genève, de Kyoto et de Harvard. Après avoir travaillé auprès de l'Ambassade du Japon à Bonn, il a rejoint la Commission européenne en 1981, où il a dirigé des équipes chargées d'enquêter sur des cas de dumping. Depuis 1992, il est coordinateur de projet à la Cellule de prospective, où il s'occupe des questions liées aux relations extérieures. Il travaille actuellement à une publication sur l'évolution de la gouvernance mondiale vers un "omni-latéralisme".

Stefaan De Rynck est docteur en sciences politiques et sociales de l'Institut universitaire européen de Florence. Depuis 1995, il est affecté aux questions urbaines au sein de la DG "Politique régionale" et était avant cela consultant en gestion publique. Stefaan De Rynck a publié des articles sur les réseaux politiques, le gouvernement régional, l'emploi local et la politique de développement économique.

Michel Soubies De formation scientifique, Michel Soubies a rejoint la Commission en 1976 à l'Office statistique. Nommé chef d'Unité à la Direction informatique en 1984, il est devenu, en 1992, Conseiller du directeur Général de la DG Entreprise successivement pour les dossiers relatifs à la société de l'information, le commerce électronique, la simplification et le mieux réglementer. Pendant toutes ces années à la Commission, il a été un membre actif du Mouvement européen.

De ce point de vue, la chute de la Commission Santer offre là encore une opportunité objective pour Jérôme Vignon et la définition visionnaire — ou « prospectiviste » — de la Commission qu'il incarne. Il faut ici rappeler que les débats sur la gouvernance, et notamment sur les

questions de transparence, de responsabilité ou de lisibilité avait fait l'objet des réflexions de la cellule de prospective sous la présidence Santer²². Certes, ces réflexions n'ont pas toujours été considérées comme de premier plan au sein de la Commission, mais elles ont repris de la valeur à la faveur de scandales mettant directement en jeu des questions de transparence ou de lisibilité des responsabilités²³. Dans ce contexte, la sollicitation de Jérôme Vignon et de plusieurs membres de la cellule de prospective recrée une continuité avec les années Delors qui dénie les ruptures (tentées ou subies) incarnées par le mandat de Jacques Santer. La définition du livre blanc comme « grand enjeu » à la fois intellectuel et politique représente en outre l'un des moteurs de l'équipe gouvernance et il structure les représentations du rôle que ses membres ont à jouer. Pour ces derniers, le livre blanc doit être un « livre de référence », dense d'au moins 200 pages et représentant quelque chose comme un « nouveau contrat social »²⁴.

Au-delà des effets d'annonce, la conduite des opérations une fois Jérôme Vignon investi est au départ conforme à cette définition du statut du livre blanc. Le pilotage de cette politique relève d'une « méthode » — le mot compte pour les promoteurs de la « méthode communautaire » — qui a fait ses preuves au Commissariat au plan et lors des livres blancs Delors²⁵. Le processus comprend ainsi plusieurs phases rendues très tôt publiques : consultation *ex ante*, rapport à mi-parcours, publication, consultation *ex post* en vue d'établir un cahier des charges. L'ampleur des travaux préparatoires est en outre à la hauteur de ce grand chantier²⁶. Douze groupes de travail au sein de la Commission. À cela s'ajoute la sollicitation des universitaires des chaires Jean Monnet, mais aussi tout un processus d'audition et de conférences (les hearing) : « Près de 2500 intervenants ont participé au débat sur la « bonne gouvernance », note-t-on au lendemain de la publication du livre blanc²⁷.

Un an et demi après son lancement, tout indique pourtant que ce livre blanc ne correspond pas aux intentions de départ. Le produit ne représente ni le grand livre de 200 pages prévues, ni moins encore à un équivalent du « contrat social ». Il s'agit d'un document d'une quarantaine de pages dont les axes apparaissent plutôt comme une sorte de compromis (de fait selon un membre de l'équipe le document a fait l'objet de plus de cent versions dans les différentes navettes avec le cabinet du président et/ou le service juridique). Les intentions initiales de fondre (on dira « confondre » une fois l'opération échouée) réforme institutionnelle et réforme des politiques européennes dans un même cadre ont disparu. Le propos tient surtout (mais l'on peut aussi dire que c'est objectivement beaucoup) dans des propositions de réforme des procédures qui conduisent à l'élaboration des politiques publiques. Ces propositions alternent la réaffirmation des grands principes qui était à l'origine de sa confection (transparence, lisibilité, etc.) et certaines hypothèses de travail permettant de réformer à « traité constant » comme le rappelle son introduction : un livre « plus vert que bleu » statue Les Metcalf,

²². Ces analyses ont donné lieu à un ensemble de rapports à la fin des années 90, puis à la publication d'un livre plus complet à faveur du lancement de l'opération du livre blanc, cf. De Schutter (Olivier), Lebessis (Notis) et John Paterson (dir.), *La gouvernance dans l'Union européenne*, Les Cahiers de la Cellule de Prospective, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

²³. Sur ces aspects, cf. nos travaux sur la réforme administrative et la politique de lutte antifraude.

²⁴. Ces expressions sont issues d'un entretien avec un membre de l'équipe gouvernance.

²⁵. Sur la place du « comment faire » dans les discours de J. Delors et de la méthode du livre blanc sur le marché unique, Hélène Drake, *Jacques Delors, op. cit.*, p.

²⁶. Commission des communautés européennes, *Un livre blanc sur la gouvernance européenne « Approfondir la démocratie dans l'Union européenne »*. Programme de travail, Bruxelles, le 11 octobre 2000.

²⁷. *Le Monde*, 6 août 2001.

enseignant à l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht et autorité dans le domaine du management public européen²⁸.

Plus encore, sa sortie le 25 juillet 2001 apparaît assez incongrue pour un document au départ aussi fortement investi sur le plan politique. Cette sortie à la veille des vacances se situe aux antipodes de ce statut d'instrument d'action et de communication politique, quasi personnelle, que semblait vouloir porter le président de la Commission. Cela ne signifie pas qu'il ne le porte plus, mais il le fait d'une façon qui surprend nombre de commentateurs. Dans un geste assez ambigu (s'agissait-il de « forcer la main » au Collège comme incite à le penser des témoins ?), elle fait suite à une déclaration à la presse signée par le Président la veille dans un bouquet de journaux européens²⁹.

Enfin, on aurait pu penser que la publication du livre blanc et le processus de consultation qui devait succéder à l'adoption du contenu du livre blanc après l'été allait renverser la tendance. Dès la rentrée, le président de la Commission présente ainsi les conclusions de cet « exercice de réflexion » aux différentes institutions. C'est le cas au Parlement (4 septembre, puis 2 octobre), au Comité des régions (20 septembre)³⁰, au conseil économique et social (28 et 29 novembre). Les réactions que suscite le livre blanc ne sont toutefois pas, là encore, à la hauteur des ambitions initiales. Les discours du Président, en particulier devant le Parlement européen, consistent moins à mobiliser qu'à se protéger des critiques. Quant à la consultation publique qui représentait l'un des axes forts, elle est aussi à tempérer. Le document est immédiatement mis en ligne et, dans une forme d'épreuve en acte de la démocratie électronique, la communication de la Commission appelle tout aussi bien les exécutifs ou des administrations des Etats membres ou des échelons infra-étatiques, des représentants ONG ou des groupes d'intérêt, et des individus directement à adresser leur contribution. Bien qu'en bonne logique institutionnelle, le rapport de la Commission qui rend compte de cette consultation se félicite de la mobilisation engendrée (« plus de 200 réponses »), c'est plutôt une certaine désillusion. Le nombre de ces réponses est très faible (les anticipations les plus basses fixaient le chiffre autour de mille réponses). Surtout beaucoup d'entre elles proviennent des « obligés » de la Commission. C'est le cas des ONG financées par la Commission ou de celles habituées à candidater aux appels à propositions européens et qui se livrent, comme le déplore un membre de l'équipe, à un « exercice d'autopromotion »³¹. Plus surprenantes sont les contributions d'extracommunautaires, mais la plupart des Etats ne « joue pas le jeu » comme le dit l'un des membres de l'équipe³².

Une non-mobilisation ou les chausseuses trappes de la nouvelle configuration politique

²⁸ Les Metcalfe, « More Green than Blue : Positioning the Governance White Paper », *EUSA Review* (14: 4), 2001.

²⁹ *Le Monde*, 25 juillet 2001.

³⁰ Auquel s'ajoute encore une intervention devant le Conseil des communes et régions d'Europe le 11 octobre.

³¹ Interview membre de l'équipe gouvernance, printemps 2002. Sur ce point, cf. plus largement la contribution d'Hélène Michel dans cet ouvrage.

³² Interview membre de l'équipe gouvernance, printemps 2002. On trouvera le détail des chiffres et des ventilations dans Commission des communautés européennes, *Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2003. En ce qui concerne les Etats, seuls les gouvernements de l'Allemagne, du Danemark, de la Finlande, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède ont soumis des positions écrites. Parmi les extra-communautaires, figurent plusieurs contributions américaines, deux russes, une canadienne, une australienne.

Il ne s'agit pas ici de juger ce processus et moins encore de statuer sur son « échec », tant il est vrai qu'ici comme souvent, les jugements sociopolitiques de cet épisode sont au cœur du processus. On pourrait en effet s'en tenir à l'argument le plus fréquemment entendu dans les milieux communautaire qui impute l'« échec » de ce livre blanc à la maladresse *personnelle* de Romano Prodi ou aux erreurs de l'équipe gouvernance et de son chef (on y reviendra). L'argument semble d'autant plus permis ici que par comparaison, la capacité de leadership du président et le soutien des Etats membres étaient des éléments primordiaux du succès du livre blanc Delors³³ et que l'incapacité du président de la Commission à avoir su peser face aux Etats membres est l'un des diagnostics partagé sur le mandat de Romano Prodi³⁴. Il reste qu'à s'en tenir là, on se donne peu de chance de comprendre ce que sont les déterminants de cette « capacité » (ou non) à exercer ce rôle de leadership. En focalisant l'attention sur le président de la Commission et les Etats membres, on ne voit plus ce qui tient à la configuration d'ensemble dans laquelle se situe la présidence et, partant, l'ensemble des pressions avec lesquelles elle doit compter, qu'elle parvienne à les mobiliser à son avantage ou qu'elle la conduise au repli. De ce point de vue et avant même de revenir sur la présidence de la Commission, le retournement dont ce livre blanc a fait les frais apparaît moins comme le fruit de la faillite de tel ou tel que comme l'effet émergent d'une non-mobilisation dont la source tient, pour une part au moins, à l'amplitude de la configuration impliquée par les problèmes « institutionnels et politiques ».

Les concurrences internes à la Commission

Une telle perspective implique de restituer l'espace des prises de position dont le livre blanc a été l'enjeu ou l'instrument et de pointer, au passage, l'extrême diversité des définitions dont il a été investi. Au sein de la Commission, le processus du livre blanc n'a pas engendré de mobilisation comparable à celle dont le livre blanc de Delors et Cockfield avait fait l'objet. Cette dimension s'observe tout d'abord dans le peu de soutien que le processus rencontre auprès des membres du Collège. Les significations du livre blanc et des réformes qu'il rend possible sont retraduites dans la structure des intérêts que les commissaires veulent désormais incarner, dans une tendance à l'autonomisation des portefeuilles qui tranche avec la tradition collégiale jusqu'à présent hautement valorisée au sein de la Commission.

Pour en restituer les points nodaux, le livre blanc rencontre ainsi les oppositions de certains commissaires, plus souvent liées aux intérêts de « leur » secteur plus qu'à des considérations nationales ou partisans. Pour prendre quelques exemples, Mario Monti, commissaire italien à la concurrence et qui en est par ailleurs l'un des poids lourds du Collège³⁵, est préoccupé par la possibilité que la politique de concurrence soit désormais gérée par des agences indépendantes. Cette possibilité n'est pas abordée de front dans le *Livre blanc*, mais les consultations préalables qui portent sur la généralisation des agences la font vite émerger comme entrant dans l'ordre d'un probable à terme. On devine aisément les craintes que cette possibilité fait

³³. Pour Helen Drake, la « formule gagnante » du premier Livre blanc fut « Consensus intergouvernemental + texte fondateur + président de la Commission fort », Drake (Helen), *Jacques Delors, op. cit*, p. 135

³⁴. Kassim (Hussein) et Menon (Anand), « Les États membres de l'UE et la commission Prodi », *Revue Française de Science Politique*, volume 53, n°4, 2003.

³⁵. Plusieurs indicateurs permettent de l'attester. Il est l'un des rares commissaire à être reconduit après la démission de la Commission Santer. Il bénéficie du secteur de la Concurrence qui est l'un des domaine clef de la Commission. Il bénéficie par ailleurs d'une réputation et d'une légitimité forte à l'extérieur et s'investie lui même dans la création de sa propre légende.

peser sur ce Commissaire et l'opposition qu'elle entraîne pour celui qui est à la tête d'un des secteurs phares, sinon l'un des plus importants de la Commission³⁶. Autre exemple, Loyola de Palacio, commissaire espagnole et vice-présidente en charge des relations avec le PE et du secteur transport énergie est dans des dispositions semblables, mais pour d'autres raisons. Si elle finit par se rallier sur la question des agences dont le secteur des transports peut bénéficier, son rôle auprès du Parlement la conduit à une prudence relative et en phase avec les doutes et les réticences qui se font jour dans cette arène (cf. plus bas). Il y a dans ce cas d'autres enjeux que de portefeuille du fait du problème singulier que pourrait poser la gouvernance en Espagne³⁷.

Ces oppositions de poids lourds (vice-président) pèsent d'autant plus que des commissaires, qui pour des raisons différentes auraient pu soutenir les aspirations « réformistes » du livre blanc font plutôt défaut, oscillant entre désintérêt et soutien partiel. Niel Kinnock, vice-président de la Commission en charge de la politique du personnel et de la réforme administrative est engagé dans le processus, assez coûteux politiquement, de la réforme administrative de la Commission considère très tôt que le *Livre blanc* sur la nouvelle gouvernance européenne n'est pas une priorité. Pire encore, ce Livre blanc est susceptible de faire de l'ombre à son propre Livre blanc qui porte, lui, sur la réorganisation interne de la Commission. C'est un enjeu en termes d'incarnation politique dans la mesure où les justifications politiques sont proches et concurrentes (crédibilité auprès des citoyens, condition d'un élargissement réussi, etc.). La définition de l'évaluation qu'il promeut porte par ailleurs moins sur la « conduite » des politiques européennes que sur celle des agents et des liens qu'elle doit entretenir avec l'évolution des carrières. Autre vice-président, Michel Barnier, commissaire en charge des politiques régionales et de la réforme institutionnelle avait tout pour représenter un soutien. D'un point de vue sectoriel, le débat et les réflexions sur la gouvernance (et notamment au sens de la gouvernance multi-niveau) peuvent faire émerger un cadre pour faciliter des relations plus directes entre Commission et les régions. C'est ce qui débouchera sur les contrats tripartites entre Europe, Etats et Régions expérimentés plus tard. La redéfinition de l'agenda institutionnel autour du conseil de Nice puis surtout de Laeken ou ce qui apparaît comme d'autres grands enjeux (les perspectives financières 2000-2006, l'avenir de la politique de cohésion, etc.) tendent toutefois à l'en écarter.

Bon exemple d'une position vigilante d'un professionnel de la politique à l'égard de thématiques du livre blanc, M. Barnier se positionne contre « la tentation du droit mou » dans les pages « rebonds » de *Libération* et invite notamment à « ne pas confondre la recherche d'un nouveau modèle de conduite des affaires européennes, plus décentralisé, plus proche des citoyens, avec l'entrée subreptice dans une société de non-droit, où la capacité de faire des choix serait retirée au législateur et donnée, en réalité, aux représentants des intérêts particuliers de certains secteurs de la société »³⁸. S'il n'est pas dirigé contre l'équipe gouvernance — un membre du cabinet de M. Barnier sera très actif dans la réalisation du livre blanc final —, mais plutôt en référence aux débats du Conseil de Stockholm de mars 2001, le propos (formulé dans une conjoncture proche du rapport intermédiaire débattu à la Commission), montre les marges de manœuvre étroites dont

³⁶. S'il ne s'objective pas dans un budget, à l'instar de la politique agricole commune ou la politique régionale, cette importance se donne à avoir dans les compétences juridiques qui lui permet d'avoir les mains (relativement) libres par rapport aux Etats. Sur les politiques de la concurrence, cf. Michelle Cini,

³⁷. Remettre à plat les relations entre Union, Etat et Région, pose un problème compte tenu des relations entre Etat central et communautés autonomes, tensions avivées par les positions réputées « madrilène » du gouvernement Aznar dont est proche Loyola de Palacio.

³⁸. *Libération*, 23 avril 2001.

dispose l'équipe pour faire des préconisations sur la co-régulation et la « société civile ». Sans qu'il y ait d'opposition de sa part au processus du livre blanc, le propos n'en marque pas moins une limite parmi les différentes significations possibles de la gouvernance, limite qui est le reflet des réticences plus générales des élus locaux dont il se sent le porte-parole à la Commission³⁹.

Pour finir, d'autres commissaires comme Pascal Lamy, qui comme on le sait tient son crédit de sa double position de commissaire au commerce extérieur (qui est un portefeuille important) et d'ancien chef de cabinet de Jacques Delors, sont plus tièdes, qu'ils jugent que le projet manque d'ambition ou soit en relatif décalage avec leur portefeuille. En tant que commissaire chargé des questions commerciales, ce dernier pouvait par exemple regretter qu'il n'y ait pas grand-chose sur la gouvernance mondiale. Le seul soutien véritable de ce dossier est celui de la commissaire suédoise à l'environnement, Margot Wallström : le Livre blanc contient des principes déjà appliqués dans les politiques d'environnement et va sans doute dans le sens de la politique de transparence souhaitée par les pays du nord depuis leur entrée dans l'Union⁴⁰.

On aurait pu s'attendre à ce que ces défections politiques soient compensées par des ralliements administratifs. En partie exclu de la sphère politique, le livre blanc mobilise peu au sein de l'administration de la Commission. Sur le papier (et sans doute dans l'espoir de J. Vignon) les directions générales sont toutes sollicitées et en bonne méthode européenne la consultation de représentants de haut niveau des services doit permettre de dégager un consensus fort. On observe toutefois un investissement à la fois différentiel et concurrentiel des directions générales. De façon relativement homologues aux prises de positions de leur commissaire, certaines directions générales ne participent pas ou peu à la consultation interne aux services de la Commission, comme les DG Concurrence ou à un moindre niveau Relations extérieures. Dans ce cas, le haut personnel administratif que souhaitait rallier l'équipe gouvernance se défait en confiant la réunion et le suivi du projet à des personnels plus jeunes ou en attente de fonction. À l'inverse, des directeurs généraux soucieux des implications que cette réforme pourrait revêtir s'investissent directement mais comme pour mieux contrôler le processus (c'est le cas du marché intérieur et de la fiscalité, des politiques dites horizontales, etc.).

Sous-investissement de certaines directions, d'un côté, et sur-investissement d'autres directions de l'autre : ce mélange est peu propice à la mobilisation autour d'un projet commun ou au processus de construction d'une communauté de soutien sur laquelle comptaient les membres de l'équipe gouvernance. Cette situation pose d'autant plus problème, du point de vue des personnels de la Commission et de leur représentant que, le *Livre blanc* intervient dans la conjoncture de réforme des services administratifs qui mobilise les énergies. Il faut de ce point de vue rappeler que les projets de réforme qui avait fait l'objet des mobilisations des fonctionnaires et de leurs Syndicats (OSP) sont remis à plat dans la conjoncture du début du mandat de Romano Prodi et que la publication du livre blanc sur la réforme administrative de Niel Kinnock intervient en mai 2000, soit en plein processus de consultation interne. Par voie de conséquence, la période mobilise la vigilance des syndicats. De même, la politique d'évaluation des services (qui s'incarne notamment dans une politique de « peer group » généralisé), est aussi une période de fortes tensions pour les fonctionnaires, au sens où la remise à plat possible des services, de leur tâche, et partant de leurs affectations (si ce n'est

³⁹. Voir sur ce point et pour le cas français la contribution de Marine de Lassalle.

⁴⁰. Sur la présidence suédoise, cf. Mélanie Leroy, *Les pays scandinaves de l'Union européenne*, Paris, l'Harmattan, 2004..

même de ce qu'ils sont) au nom de normes d'un management public dont les termes sont proche du registre mobilisé par les théories de la gouvernance (efficiency, etc.)⁴¹.

Cet conjonction des calendrier produit un effet de collision qui est tout le contraire de l'effet de collusion qui aurait pu permettre une mobilisation. Pour n'en donner qu'un exemple, la possible publication du rapport intermédiaire (qui n'a pas eu lieu suite aux résistances manifestées au sein du Collège), l'adoption du livre blanc par le Collège et sa promotion devant les institutions européennes se jouent dans le même temps que les appels à la grève des Syndicats contre la réforme Kinnock au printemps 2001 puis, à la veille de l'été 2001, la nomination du groupe Ersboell (ancien secrétaire général du Conseil et poids lourds parmi les personnalités de l'espace communautaire⁴²) destiné à obtenir un compromis avec les syndicats, ce qui sera fait pour une partie d'entre eux en novembre 2001. Rien d'étonnant, dans ces conditions, si le livre blanc sur la gouvernance mobilise peu les fonctionnaires. Autre indicateur, les journaux internes de la Commission traite de l'Euro et la réforme de l'administration, mais ils relèguent le Livre blanc⁴³.

L'érosion des possibles soutiens extérieurs

À cette non-mobilisation interne pour le livre blanc sur la nouvelle gouvernance, il faut ajouter que les soutiens extérieurs relèvent d'une configuration singulière. Cette dernière tient tout autant à l'extrême multiplicité des interprétations dont le livre blanc fait l'objet que de sa relégation progressive au profit des enjeux réputés sérieux que sont les réformes institutionnelles qui engagent les Etats-membres et le Conseil. Pour le dire autrement, ce tournant ne résulte pas d'un désintéret pour la question mais de la rencontre entre la grande diversité des enjeux que soulève le livre blanc et d'un effet de conjoncture qui fait des espérances dans le débat sur le futur de l'Europe et la réforme constitutionnelle la solution de tous les maux.

Ce n'est pas le désintéret pour l'enjeu, mais bien plutôt son ampleur et les formes multiples (au vrai difficilement contrôlable politiquement), qui ont contribué à occulter le livre blanc. Pour en dire quelques mots (et à trop grands traits), les grands Etats-membres sont ainsi dans le jeu, mais avec des positions différentes. Si la position de la France apparaît conjoncturellement très liée aux enjeux institutionnels de l'après Nice⁴⁴, Jérôme Vignon est invité en Grande-Bretagne dont l'administration souscrit au thème de la flexibilité⁴⁵. En Allemagne et en Espagne, c'est la clarification possible des niveaux de gouvernement qui est en jeu, avec un fort investissement des länder et des communautés autonomes, et dans le même temps des interrogations des échelons centraux. On voit immédiatement les profits que la Commission peut tirer de cet

⁴¹. Il faut rappeler ici que la promotion de la gouvernance par la banque mondiale s'est très tôt accompagnée de préconisation, en matière de nouveau mangement public. Cf. à titre d'exemple, le rapport de Barbara Numberg, *Managing the civil service*, publié par la Banque mondiale en 1992, soit la même année que le premier rapport sur la gouvernance et le développement.

⁴². Sur Ersboll, cf. Mangenot (Michel), «L'affirmation du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne : les transformations du rôle d'une institution non codifiée, Communication à la table-ronde sur « L'institutionnalisation de l'Europe » du Congrès de l'AFSP, Lille, septembre 2002.

⁴³. Sauf erreur, la revue de l'Union syndicale, syndicat majoritaire chez les fonctionnaires de la Commission ne comprend pas d'article sur le livre blanc.

⁴⁴. Pour mémoire, le Conseil de Nice, en décembre 2000 a de répercussion très négative, notamment dans la presse étrangère. Cf., « Le sommet de Nice vu par la presse européenne », *Le Monde*, 11 décembre 2000.

⁴⁵. Sur la position Britannique, cf. la contribution d'Amanda Sloat dans cet ouvrage.

appel à l'introspection étatique. À la différence de la réforme administrative qui relève du « souci de soi » pour reprendre l'usage que fait Philippe Bezes du titre de Foucault⁴⁶, les débats sur la gouvernance engendrent des clarifications institutionnelles, si ce n'est des remises en cause, au sein des Etats qui permettent à la Commission de plus être au centre des « problèmes » de gouvernance. Mais on voit simultanément les dangers d'une telle dynamique : outre les contestations politiques arguant d'une nouvelle immixtion politique de la Commission dans la vie des Etats⁴⁷, un tel processus de réactions en chaîne et d'autant moins maîtrisables que la remise à plat souhaitée se voulait globale et politique.

Le positionnement global et politique du livre blanc fait de plus qu'il est pris dans des polémiques qui lui échappe. Celui-ci fait ainsi émerger et légitime des catégories politiques, comme la « société civile », qui ne vont politiquement pas de soi pour les professionnels de la politique que sont les représentants des Etats-membres. Lorsque Louis Michel, alors vice-premier ministre du Gouvernement Belge et surtout président du Conseil de l'UE en exercice⁴⁸, prend position pour rappeler ce que sont selon lui les relations entre autorité politique et « société civile », il déclenche une polémique qui, en pleine conjoncture de publication du livre blanc, ne profite guère à ce dernier.

« Aujourd'hui, les médias se gardent de critiquer les organisations non gouvernementales: or, c'est un phénomène totalement irresponsable, qui manque complètement de transparence et de représentativité, c'est un corpus qui ne représente souvent que lui-même, qui a la prétention d'avoir le monopole de la bonne conscience, qui ne doit de comptes à personne, bref, des gens intouchables. Je respecte les ONG, mais je n'entends jamais un journaliste poser de questions à leur sujet: comment contrôle-t-on leurs finances? À quoi sert l'argent? Pourquoi, quand vous êtes à Pristina, vous trébuchez littéralement sur les Toyota 4 X 4, qui coûtent très cher, avec au volant des espèces de boy-scouts attardés qui jouent à l'homme sérieux mais n'aident pas vraiment? Pourquoi cette loi du silence? Parce que c'est la 'société civile', réputée parfaite, qui a le monopole de la bonne conscience, qui ne profite pas, qui n'est pas malhonnête? Au nom d'une sorte de terrorisme moral, on a en fait pris le 'politique' en otage. On a laissé croire à l'opinion que tout ce que ces gens-là font, c'est bien, alors que ce que font les hommes politiques est mal ».⁴⁹

La diversité des enjeux et le problème politique que recouvre le livre blanc s'observent également dans les prises de position des membres du Parlement européen, positions implicites avant l'adoption du livre blanc⁵⁰, mais que sa parution va rendre beaucoup plus explicites. On sait qu'il existe des concurrences institutionnelles entre le Parlement et la Commission européenne, concurrence ravivée par la chute de Commission Santer, souvent réinterprétée notamment par les parlementaires comme l'acte fondateur d'une « parlementarisation » du régime politique européen⁵¹. Mais on sait aussi qu'il existe simultanément des mécanismes

⁴⁶. Bezès (Philippe), « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du 'souci de soi de l'Etat' », *Revue française d'administration publique*, 102, 2003, 307-325.

⁴⁷. Cf. pour prendre un exemple français, les réactions de Charles Pasqua ou de Philippe de Villiers.

⁴⁸. Aujourd'hui commissaire au développement, il est alors Vice-premier Ministre, Ministre des affaires étrangères et Ministre des réformes institutionnelles depuis Juillet 1999. Ce mandat fait par ailleurs suite à 20 ans d'expérience de parlementaire belge et de responsabilités politiques, comme au sein du groupe libéral au PE.

⁴⁹. *Le Monde*, 21 juillet 2001 et pour un compte-rendu de la polémique *Agence Europe*, 26 juillet 2001.

⁵⁰. Dans une interview informelle avant la publication du rapport, une députée membre de la Commission des affaires sociales me disait en substance : « je ne suis pas au courant de ce dossier, mais cela m'a encore tout l'air d'un truc techno d'une Commission qui se mêle de ce qui ne la regarde pas ».

⁵¹. Cette interprétation assez dominante sur les acteurs de l'Europe fait toutefois l'objet de doute chez les spécialistes de la question. Sur ce point, cf. R. Dehousse et O. Costa. Sur un plan structurel et contre l'idée de

d'alliance objective entre la Commission et le PE contre le Conseil, et ce surtout lorsque sont en jeu des questions qui touchent à la définition politique de l'Europe. Pour n'en dire ici que quelques mots⁵², les prises de position des parlementaires sur le livre blanc sont à la mesure de cette double position. Elle oscille pour tout dire entre la circonspection et la critique à laquelle conduit le processus de professionnalisation politique dans lesquels ils sont engagés, pour une partie d'entre eux, et qui les pousse à réaffirmer leur rôle de « représentant du peuple européen ».

La position du rapporteur Sylvia-Yvonne Kaufman est de ce point de vue exemplaire. Exemple d'une position circonspecte tout d'abord. Si la mobilisation du Parlement est forte sur les questions constitutionnelles et portée par des ténors (comme André Lamassoure, membre du PPE majoritaire, ancien ministre français délégué aux affaires européennes, futur représentant au sein de la Convention), le rapport sur le livre blanc est confié à une parlementaire qui n'est, au moins au départ, perçue ni comme centrale, ni comme l'un des soutiens classiques de la Commission ou d'une ligne conduisant à plus d'intégration. Japonologue, docteur en philosophie, Sylvia-Yvonne Kaufman appartient certes à la Commission constitutionnelle, mais elle est membre du PDS de l'ex RDA et vice-présidente du Groupe GUE qui occupe une position relativement marginale au sein du PE⁵³. C'est au départ plutôt l'indicateur que le livre blanc n'est pas perçu comme une priorité par rapport aux grandes questions institutionnelles du moment. Bel exemple de professionnalisation politique au sein du PE, il n'en demeure pas moins que la carrière politique de S.-Y. Kauffman évolue au cours de ce processus puisqu'elle devient membre de la Convention en 2002 et qu'elle est devenue Vice-présidente du PE dans la législature suivante. Il n'appartient pas de dire dans quelle mesure le rapport sur la gouvernance a favorisé sa carrière, mais on peut montrer que c'est en fondant son statut de « représentante du peuple européen » qu'elle prend position. Le statut politique du livre comme sa formulation — le terme de jargon est rapporté par l'agence Europe du 11 septembre aussitôt démentie par la députée pour dire qu'il est seulement peu compréhensible pour les citoyens — va ainsi poser problème. Si le président de la Commission vient tenter de « dissiper les malentendus »⁵⁴ le 2 octobre, les considérants du rapport du Parlement européen oscillent entre l'opposition et l'ironie sur le concept de gouvernance qui est mis chaque fois entre guillemets⁵⁵.

On peut lire un exemple de ses prises de position dans le compte-rendu d'un déjeuner de la gouvernance qui accompagne la consultation sur le livre blanc, déjeuner-débat animé par un directeur du Secrétariat général et au sein duquel était invité à débattre S.-Y. Kauffman et les membres de l'équipe gouvernance. Après avoir rappelé « que nous avons tous à penser comment combler le fossé entre le peuple et l'Europe (ie « bridge the gap with people and Europe », S.-Y. Kauffman salut la Commission comme le premier « 'gouvernement' en Europe qui a été prêt à s'engager dans l'auto-critique » et décline sa position en trois points : un « fort soutien » à la consultation tout en indiquant qu'il faut « éviter une inflation de consultation » et que le Parlement a demandé de créer un groupe interinstitutionnel sur le livre blanc ; le rappel qu'en matière de transparence des promesses étaient déjà contenu dans le livre blanc Kinnock sur la réforme : une invite à réévaluer le rôle du Parlement, notamment suite à l'outrage qu'on ressenti les parlementaires lorsque la Commission a dit son intention

cette révolution parlementaire, la démission n'a que très marginalement bouleversé le profil des parlementaires européens. Sur ce point, les travaux de Willy Beauvallet.

⁵². Sur ce point, cf. l'article de Barbara Delcourt dans cet ouvrage.

⁵³. GUE : Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique.

⁵⁴. *Agence Europe*, 3 octobre 2001.

⁵⁵. Sylvia-Yvonne Kaufmann, *Rapport sur le Livre blanc de la Commission "gouvernance européenne"*, Parlement européen, Commission des affaires constitutionnelles, 15 novembre 2001.

de proposer au Conseil de Lacken un plan d'action pour mieux légiférer. Dans une réponse qui tient beaucoup de ce que les interactionnistes appellent un « échange réparateur »⁵⁶, Jérôme Vignon est conduit plusieurs fois à saluer le rôle du Parlement.

Cette multiplicité des enjeux s'observe aussi dans les prises de positions des représentants des collectivités locales et de la « société civile »⁵⁷. Si, dans une relation de quasi face à face, la Commission trouvent dans ces partenaires des alliés pour pondérer ses consensus, l'ouverture généralisée du processus de consultation change la donne. Consultés simultanément, ces groupes aux intérêts très divers font émerger un ensemble de contradictions que leur portée politique rend difficilement soluble. Pour les représentants de la « société civile », le livre blanc représente une opportunité pour affirmer que les institutions publiques n'ont pas le monopole de la vie et de la réflexion politique. Les collectivités locales déplorent le recours à des méthodes comme la méthode ouverte de coordination dont l'essentiel relève des Etats et ne contribuerait pas à améliorer l'implication des citoyens. Sur un plan plus politique, la réforme prend des sens différents associant une gauche réformatrice soucieuse de poser les questions « sociales et de terrain » et des acteurs de droite qui voit la gouvernance une opportunité de revaloriser les acteurs économiques, à l'instar du MEDEF⁵⁸.

L'hétérogénéité de ces positions n'est pas un problème en soi. Sans que la chose soit nécessairement calculée, la mise à plat de positions hétérogènes et leur publicisation permet au contraire à la Commission de faire valoir un utile « pluralisme ». Valeur politique politiquement légitime et porteuse pour la Commission, ce « pluralisme » présente en outre l'avantage de mettre sur un presque même pied des acteurs au poids très différent (comme l'Allemagne et ATD Quart Monde pour puiser dans les exemples précédents), tout en ouvrant une opportunité d'occuper une position d'arbitre pour *in fine* définir (et donc maîtriser) les consensus. Sur le plan des politiques européennes singulières, il s'agit au demeurant d'une méthode rodée et (relativement) acceptée par les partenaires. Il reste que, dans le cas d'un enjeu définie comme politique, tout cela n'est possible qu'à condition d'être investi de l'autorité politique nécessaire (par une sorte de délégation plus ou moins explicite des Etats ou d'autres partenaires) et/ou de tenir le jeu (ce qui suppose au moins un investissement conséquent)⁵⁹.

Il faut souligner ici combien ce jeu est compliqué et dans une certaine mesure nouveau. Si la mobilisation des représentants des échelons infra-nationaux, de la « société civile », ou de communautés d'experts permet d'ordinaire à la Commission de constituer d'utiles alliances, c'est tout d'abord au cas au cas par cas et dans la conduite de politiques sectorielles qui ne concernent que des segments de ces « groupes ». Dans ce contexte, ces segments représentent un réel et légitime contrepoids aux Etats et ils rendent possible la définition d'un « compromis » technique par la Commission. Dans le cas du livre blanc, la situation est tout autre. Le débat généralisé qui est celui de livre blanc conduit ces groupes à se construire comme des entités politiques à part entière (« la société civile », « les régions », « les Etats ») et, du même coup, à faire émerger des intérêts qui deviennent vite inconciliables. C'est un des effets de la politisation dans le contexte européen. Dans une dynamique politique proche de ce

⁵⁶. E. Goffman, *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit,

⁵⁷. Sur les processus de construction de la « société civile » à la fin des années 90, cf. les travaux de Julien Weisbein.

⁵⁸. *Agence Europe*, 30 August 2001.

⁵⁹. Il faut préciser ici que cet investissement doit être entendu à la fois d'investissements dans le rôle (Lagroye) ou dans le jeu qui permettent de rompre avec une lecture de type rationalistes en terme de « principal agent ».

que connaissent certaines négociations intergouvernementales, la politique du livre blanc tend du même coup à se réduire au plus petit dénominateur commun⁶⁰.

A la faveur de toute une série de processus dont beaucoup sont très extérieurs à cet enjeu⁶¹, on assiste à une redéfinition de la conjoncture qui tend à décentrer la Commission. La revalorisation du débat constitutionnel devient saillant au point d'occulter cette autre réforme institutionnelle que voulait représenter le livre blanc. « L'échec de Nice » en décembre apparaît au départ plutôt comme une opportunité pour la Commission. Ce n'est sans doute pas un hasard si l'annonce du *Livre blanc*, le 15 février, et la mise en place du dispositif officiel en mai lui succède. Mais les interprétations sur les causes de cet échec — un problème de méthode de négociation plus que de fond — ont eu tôt fait de contribuer à un retour en force des Etats-membres (qui s'incarne notamment dans les grandes déclarations de Fischer, puis d'un ensemble de chef de gouvernement) et qui vont faire du Conseil de Laeken le point nodal d'un tournant qui s'impose à la Commission et avec laquelle son président va devoir compter. Dans ce contexte qui voit parallèlement la genèse d'une nouvelle arène (la convention) et les prises de position de juristes, les débats sur la gouvernance se voient doublés (dans tous les sens du terme) par le grand débat sur l'avenir des institutions. Cet autre « débat » mobilise un ensemble d'énergies et de procédures (forum internet de la Commission, consultations sur l'avenir de l'Europe, etc.) qui font qu'une partie des acteurs engagés dans le livre blanc se déplacent et laisse comme en suspension la question de la gouvernance. Déjà réduit dans ces ambitions en devenant une réforme à traité constant, la nouvelle gouvernance européenne se voit du même coup politiquement désinvestie au profit d'une réforme de procédure qui mobilise peu. Bien sûr, la Commission se félicitera d'avoir fait inscrire les principes du livre blanc dans la déclaration de Laeken, mais il s'agit moins d'un jugement de raison que d'une manière de « sauver la face ».

Dans ce contexte, le soutien du principal promoteur de cette opération, le président de la Commission, n'a pas été à la mesure de la complexité de la configuration qui s'imposait à lui — mis à part, il est vrai, les effets d'annonce et les discours prononcés devant les institutions ou les représentants de la presse. On n'en dira que quelques mots. Mais très vite, et au contraire de ce qui avait présidé à la réalisation des livres blancs sous J. Delors, le président ne suit pas personnellement l'opération et laisse le presque seul Jérôme Vignon interpréter la cadre à donner à cette « grande idée ». Signe de ce qu'il ne place plus les ex-membres de la cellule prospective au centre de ces attentes, il crée le Groupe des Conseillers Politique (GOPA⁶²) au printemps 2001 qui tout en conservant les missions de la Cellule prospective tient lieu de garde rapprochée. Peu de moyens sont en outre alloués à l'équipe gouvernance, dont la moitié de l'effectif repose sur des stagiaires à la Commission. Le Secrétaire général, mais il est vrai que c'est plus proche de sa fonction, est plus investi dans la réforme interne et administrative de la Commission et il n'a par ailleurs pas la réputation de « tenir l'organisation » qu'avaient ces prédécesseurs. Le statut mi-procédural mi-institutionnel du livre blanc complique en outre les relations avec le service juridique, quand bien même J. Vignon lui rend hommage. De priorité qu'il était, le livre blanc — est c'est encore un autre usage — est réinvesti par Romano Prodi sous la forme d'un instrument parmi d'autres pour tenter de peser

⁶⁰. Moravcsik

⁶¹. Sur ces aspects, cf. le colloque récent organisé par Antonin Cohen et Antoine Vauchez au CURRAP sur le processus constitutionnel.

⁶². On notera que la dénomination anglaise du GOPA (Group of Political Adviser) l'emporte dans les usages comme dans le sigle officiel, alors la cellule gouvernance et surtout jadis prospective relevait plutôt du français.

sur la définition d'un débat institutionnel qui, dans cette conjoncture, échappe tendanciellement au Président.

Les « leçons » d'une expérience.

Si cette perspective relationnelle et centrée sur le jeu (complexe) des mobilisations au sein de l'espace institutionnel européen permet de rompre avec cette forme d'« illusion héroïque » qui est au principe des condamnations de Romano Prodi, elle n'en appelle pas moins un complément sur les sous-produits plus structuraux de cette non-mobilisation. L'analyse des interprétations de ce processus par ses acteurs eux-mêmes peut de ce point de vue représenter une clef d'entrée. Elle donne, en l'espèce, à penser que si Romano Prodi a sans doute eu du mal à investir un rôle façonné par d'autres que lui, ses tentatives de le redessiner à son image se sont simultanément vu prendre à revers par le système des attentes envers un « nouveau Delors » et la fragilisation tendancielle du capital politique de l'avant-garde technocratique qui, toujours à la faveur à la faveur de l'expérience Delors, était apparu comme l'un des principaux auxiliaire de la présidence de Commission.

Les représentations de la présidence et du leadership

Sans doute faut-il rappeler ici un point de méthode. Si le recueil de textes et les interviews auprès des informateurs permet de restituer des prises de position, il est simultanément l'occasion d'enregistrer des « jugements » qui sont de bons indicateurs du travail socio-politique par lequel se définissent ou se redéfinissent les rôles, la valeur des ressources politiques et les « bonnes pratiques » institutionnelles⁶³. Les quelques entretiens d'information sollicités ici en présente un cas d'espèce, tant il est vrai que l'expérience du livre blanc est reconstruite comme un exemple des défauts de la présidence Prodi.

Sans doute pourrait-on faire peu de cas de ces quelques (au demeurant trop rapides) coups de sonde, au motif qu'il ne sont que l'indicateur de la conjoncture de fin de mandat de Romano Prodi. Ce n'est somme toute pas faux et au demeurant les interviews réalisés en 2004 sur ce processus le situe dans la continuité de différentes polémiques politique qui ont scandé le mandat Prodi comme les déclarations sur le pacte de stabilité, l'« affaire Pénélope » ou le rapport Sapir⁶⁴. Mais les réduire à cela conduirait à occulter leur consistance et leurs effets, notamment lorsqu'ils définissent communément la figure présidentielle comme la conjugaison d'un fort rôle d'impulsion et d'une relative modestie du style.

Le crédit de Romano Prodi et, en creux, la bonne définition de la présidence de la Commission sont ainsi nettement en jeu dans ces jugements. C'est semble-il d'autant plus le cas que les attentes à son égard furent fortes au moment de sa nomination. C'est, là encore, l'un des paradoxes de sa situation. Bien que les comparaisons avec son prédécesseur Jacques Santer sont très nettement à son avantage, Romano Prodi est comparé, mais cette fois sous une forme qui lui est défavorable, à Jacques Delors dont la figure continue de représenter un étalon de la fonction présidentielle. Les critiques du livre blanc en sont un bon exemple, lorsqu'elle porte sur son manque d'investissement politique, sa façon de jouer le coup, voire sa capacité à

⁶³. Lacroix (Bernard), Lagroye (Jacques), *Le président de la République, usages et genèses d'une institution*, presses de science po, 1992.

⁶⁴. Sur le rapport Sapir, cf. Peuziat (Jean Philippe), *La politique régionale de l'Union européenne : entre expertise et réforme*, Paris, l'Harmattan, 2004, 136 p

« conduire » des politiques. Pour prendre quelques exemples, les paradoxes liés à cette attente d'une direction politique se donne parfaitement à voir dans les jugements de ce haut fonctionnaire : « Franchement on ne refait pas le contrat social avec un rapport de trois techno, défendu par une institution qui elle-même a cette image, avec à sa tête un Président dont on se demande à quoi il s'intéresse . (...) Pour ça, il faut un Delors, il faut des calendriers. On refait le contrat social, en disant, sur quelque chose de concret, par exemple le dialogue social, il n'en sort plus rien depuis tant d'années, alors maintenant les partenaires sociaux, je vous donne sur tel thème et tel thème, un calendrier, une réunion, tel jour, et si à la fin vous n'êtes pas d'accord, je fais mes propositions sans vous ». Ou plus loin : « Je fais des coups qui décrédibilise l'institution, je braque, et je balance à la presse qui en fait des choux gras pour savoir si les commissaires ont été contourné. C'est homme là peut bien parler de gouvernance, il fait l'inverse ».

Ce type de disqualification s'enchaîne avec d'autres qui voient dans le « coup » un effet de mode réformiste au détriment de la « véritable », mais plus modeste dans son style, fonction politique de la Commission. « C'est le truc à la mode. De toute façon vous ne pouvez pas parler d'une administration ou d'une entreprise sans parler de gouvernance. Bien sûr la commission Prodi après le débat sur la Commission Santer, elle a sauté sur ce thème. Il s'agissait de réformer la Commission, pour faire de la commission l'administration la plus performante de l'univers. On a fait la même chose avec Lisbonne « l'économie la plus compétitive du monde » Et donc ils se sont largement concentrés la dessus au détriment d'une force de proposition politique (ancien fonctionnaire européen, directeur honoraire). « Prodi a lancé cela avant même tout projet de convention, comme le grand projet de la Commission alors qu'il aurait dû afficher les limites et les prérogatives de chaque institution (...) Je pense qu'avec ce document la commission a manqué son rôle moteur. Santer l'a gaspillé et quand on a nommé Prodi, on a dit qu'on allait avoir un renouveau en fait, elle s'est empêtrée il y a trois ans dans un projet de réforme qui n'est même pas encore terminé et n'a pas réussi à réaliser quoi ce soit de concret et abouti. Alors que la Commission Santer avait quand même incarné la monnaie unique, cette commission là on ne sait pas ce qu'elle a fait en trois ans » (Député italien au PE).

Disqualification des auxiliaires et dévalorisation du capital technocratique.

Il faut ajouter à cela que, sur fond de réforme managériale de la Commission, le crédit des principaux auxiliaires de la présidence se trouvent lui aussi fragilisé. Les jugements négatifs que s'attirent Jérôme Vignon et son équipe invitent ainsi à s'interroger sur la transformation du capital technocratique ou, pour de le dire plus précisément, sur la dévalorisation tendancielle d'un ensemble de « valeurs » qui avait eu le vent en poupe sous le mandat Delors.

Il faut rapidement rappeler ici combien le capital technocratique a pu compter dans la définition de la figure de la haute fonction publique communautaire et dans sa reconnaissance. Cette dimension ne tient pas à seule la « figure » de Jean Monnet. Elle s'est plus massivement incarnée dans la construction symbolique de celle de l'« eurocrate », « visionnaire » et « expert », et de la définition longtemps partagée (à tort ou à raison) de la Commission comme « administration de mission ». Elle s'est aussi massivement incarnée dans un travail de construction de la mémoire collective⁶⁵ qui a, au demeurant, très largement occulté que les

⁶⁵. Sur ce point, cf. F. Foret.

agents de la planification ont, mis à part Monnet et quelques membres de son entourage, plutôt été peu nombreux à investir la Commission⁶⁶. Cette définition de valeurs technocratiques d'un certain type a été réinvestie dans le contexte du mandat Delors et sans doute, au départ, par Romano Prodi. Elle est toujours un enjeu de mémoire au sein de la Commission pour rappeler sa tradition d'excellence originelle (qui est aussi celle de la France alliée aux pays fondateurs) contre ce qui est, pour beaucoup de fonctionnaires (notamment d'un certain d'âge), une reprise en main britannico-nordique de la Commission. Il reste que, déjà fondé sur une base symbolique plus que morphologique, cette définition « visionnaire » de la technocratie est contestée depuis les tentative de réforme tendant à renforcer l'activité et l'identité de « gestionnaire » des fonctionnaires européens avec les réformes Liikanen en 1997 puis de Neil Kinnock à partir de 2000.

Si l'on a déjà évoqué sommairement l'exemplarité de Jérôme Vignon, il faut ainsi y revenir pour montrer qu'il fait véritablement corps avec cette dimension « visionnaire » qu'il a par ailleurs contribué à instituer au sein de la Commission. C'est le cas dans la double dimension de ses carrières française et européenne, même si, à l'exception des heures glorieuses de la Commission Delors, c'est chaque fois en relatif décalage avec la pente de ces espaces.

Né en 6 Septembre 1944, à Bourges diplômé de l'école polytechnique en 1964 sort de l'ENSAE en 1969, période qui représente sans doute l'un des moments « phare » de service de l'Etat et de la prospective. Les treize années de sa carrière administrative française se situent dans une pente ascendante, successivement comme chargé du service d'études à la direction régionale des Pays de la Loire et chargé de mission à temps partiel auprès du préfet de cette région (1969-1973), responsable de l'élaboration des projections à moyen terme au service des Programmes de l'INSEE (1974-1976), chargé de mission auprès du directeur des synthèses économiques à la direction générale de l'INSEE (1976-1977), directeur du cabinet du commissaire au Plan sous Jean Ripert puis Michel Albert (de mai 1977 à novembre 1978 Novembre), puis chef du service des programmes à la direction des synthèses économiques de l'INSEE. Cette carrière lui vaut de devenir administrateur hors classe de l'INSEE depuis 1979. Père de 6 enfants, il a aussi un engagement militant qui la conduit présider le Mouvement des cadres et dirigeants chrétiens entre 1974 et 78.

Ces positions de directeur de cabinet du commissaire au Plan dans la seconde partie du mandat de VGE ou de chef de service à la direction du service économique dans la conjoncture du second choc pétrolier n'ont sans doute pas le même poids qu'elles auraient pu avoir une dizaine d'année plus tôt. Quoi qu'il en soit, il rejoint le cabinet de membre de cabinet de Jacques Delors en 1981 puis suit son « patron », comme l'on dit dans les cabinets, à Bruxelles. Là, il évolue dans l'entourage de Jacques Delors et fort de ce soutien participe à la fondation des services de la prospective au sein de la Commission⁶⁷. Cette carrière va de pair avec des manières d'être et de parler. Entretien par la pratique de conférences nombreuses, la rhétorique comprend ici recours aux sciences sociales et aux travaux académiques, voir des

⁶⁶. Sur ce point, Michel Mangenot montre bien comment ces investissements sont déterminés par une opposition structurale aux normes dominantes (libéraux anti-planiste lorsque, anti-gaulliste dans les années

⁶⁷. Conseiller technique au cabinet, il est chargé des questions monétaires, des politiques structurelles et de la coordination des politiques structurelles au cabinet (de janvier 1985 à 1987), responsable du groupe des conseillers du président de la Commission des Communautés européennes (1987-fin 1988), directeur chargé de la coordination des études à la Cellule de prospective de la Commission européenne (de janvier 1989 à 1994), puis après un très bref retour au plan, directeur général faisant fonction pour la Cellule de prospective de la Commission européenne de 1995 à mai 1998

citations de classique littéraire qui pour beaucoup incarne une certaine tradition de l'excellence française.

Les jugements souvent sévères dont le livre blanc a fait l'objet sont de ce point de vue particulièrement instructifs : au delà de sa personne, ce sont le style et les propriétés cardinales qu'incarne J. Vignon qui sont au coeur des critiques. C'est le cas, des jugements sur la personne comme de la conduite du projet et finalement de l'absence de vision (soit le comble pour un prospectiviste), dont le livre blanc serait l'exemple-type. « Dans le genre techno abstrait, il se pose là » confie un membre de cabinet de Commissaire qui « contre la techno française » se positionne comme proche d'un style plus « anglais » « concret », « to the point » ; « ce truc est incompréhensible mais de toute façon cela ne compte pas » dit par ailleurs un fonctionnaire de la DG admin (tourné donc sur la réforme interne) ». Les qualités d'écriture qui sont le pendant du brio oral sont aussi décriées lorsque les témoins racontent comment le projet est sauvé suite à sa réécriture en anglais par un collaborateur britannique, qui veut le clarifier et lui donner une chance de passer.

Exemplaire de ce point de vue, un fonctionnaire du Secrétariat général met l' « épisode » en récit comme un véritable drame « [L'équipe gouvernance] c'était essentiellement des francophones, mais pas seulement, je dirais des vieilles nationalités. C'était un exercice qui était sensé renouveler les idées, avec des gens avec un profil de carrière, un peu voie de garage ... ils avaient l'espoir de redevenir chef d'unité ou directeur, mais n'ayant pas compris qu'on les avait mis là pour être des sources d'idées, et pas... Donc tout ces gens là on travaillé dans une espèce de Task force qui n'en avait pas le nom. (...). Tout ça nous conduit au mois de mai 2001. Puis Vignon s'enferme et il écrit un document très long, écrit à la Vignon qui a suscité un tollé dans les services et l'incrédulité du cabinet du président, qui ne s'attendait pas du tout à ce papier, écrit en langage philosophique, sans qu'on comprenne bien quelle est la ligne directrice ou quelles sont les idées phares. La culture ici, c'est d'écrire des trucs qui sont le plus clairs possible, le plus courts possible, de façon à ce que les gens à qui tu envoies sachent clairement ce qu'on demande. Et là, il y a eu un drame puisque le président et le secrétariat général ont retiré le dossier à Vignon. Trois semaines un mois avant l'adoption, ils ont demandé à deux fonctionnaires du secrétariat général, ou plutôt à quelqu'un du secrétariat général, un anglais, et à un porte-parole institutionnel de Barnier, belge néerlandais. Et à deux, en deux nuits, ils ont tout réécrit. Dans un autre style. Ils ont viré entre la moitié et le deux tiers des idées et le texte a été adopté fin juillet ».

Ces jugements d'informateurs n'ont, là encore, pas valeur de sondage, mais ils attestent que la conduite de ce projet (comme beaucoup d'autre mais sans doute avec une force plus grande compte tenu de ses « prétentions » de départ) a valeur de test de position, où se mesure la force relative des uns et des autres, de leur conception du métier (ie. la « culture » dans langage indigène de la Commission) et finalement la valeur de leur « crédit ». Points de vue situés (encore qu'assez généralement partagés dans la phase de recueil des entretiens en 2002), ils montrent que pour des fonctionnaires jeunes ou relevant de secteurs budgétaires et financiers, le profil de Jérôme Vignon relève d'un « passé révolu », jugement qui apparaît plus généralement comme l'une des manifestations sociologiques exemplaire du tournant gestionnaire de la Commission et du solde de la domination française (ou franco-allemande, ou des « vieilles nationalités » comme le dit l'interviewé) de la Commission, du moins sous les formes qui avait semblé pouvoir triompher sous Jacques Delors.

C'est peut être là en définitive que réside le triomphe, mais involontaire du concept de la « gouvernance » dans sa définition « libérale ». Il s'agit d'un triomphe en acte plutôt qu'en « idée ». En échouant, la revalorisation politique de la Commission souhaité au départ par les principaux promoteurs du livre blanc sur la nouvelle gouvernance a contribué à renforcer les

traits plus structuraux de ce qu'est, bien au delà du contenu de ce livre blanc, la gouvernance : un pouvoir par les instruments (que continue de promouvoir la Commission à l'issue de ce processus), faiblement incarné, refoulant l'autorité politique, et où le pilotage de fonctionnaires crédités d'une vision à long terme et incarnant l'intérêt général (ou ici communautaire) est moins central que la capacité de gestion. Véritable « épreuve », au sens où elle a pris la valeur tout à la fois d'expérience coûteuse et de test qui a consacré des gagnants et des perdants, la politique du livre blanc appelle du même coup une autre perspective sur la configuration politique de l'Union et ce que les commentateurs appellent la gouvernance européenne. Une perspective moins centrée sur la labilité du jeu politique que sur les transformations sociopolitiques plus lourdes : et notamment ce paradoxe qui voit, d'un côté, la polarisation croissante des milieux communautaires sur la quête d'un chef et d'une orientation politiques et, de l'autre, la dépréciation tendancielle du capital collectif de la technocratie européenne qui en était le principal point d'appui.