

La gouvernance européenne : discours, acteurs, manières d'agir et de penser

Olivier PAYE

Introduction à l'ouvrage édité par Barbara Delcourt, Olivier Paye et Pierre Vercauteren (Éds.), *La gouvernance européenne : Un nouvel art de gouverner ?*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant (Science politique, n° 6), 2007, pp. 9-12.

Les 22 et 23 mai 2003, le tout récent Réseau international de recherche, REGIMEN inaugurait son existence en tenant un premier colloque à Bruxelles, aux Facultés universitaires Saint-Louis, destiné principalement aux chercheurs des universités belges francophones. Le Parlement européen était le lieu à ce moment-là d'un débat très critique sur les idées contenues dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne que la Commission avait produit en juillet 2002, fruit d'un long travail entamé dans le courant des années 90, à l'initiative de la cellule « Prospective » du Secrétariat général de la Commission.

Comme le Réseau REGIMEN était né d'une insatisfaction éprouvée devant « (...) *l'épuisement progressif de l'efficacité cognitive des catégories d'analyse qui rendent compte de " l'acte de gouverner " (souveraineté, pouvoir, puissance...) et des institutions ou régimes qui les mettent en formes (État, gouvernement...)* », il avait semblé pertinent au comité organisateur de cette première activité de consacrer celle-ci à la question qui a donné son titre au présent ouvrage : « La gouvernance européenne : un nouvel art de gouverner ? ». Il s'agissait de prendre au sérieux l'hypothèse de la gouvernance, comme mode de gouvernement relativement singulier. Mais ce, non pour en ratifier *a priori* l'existence dans les pratiques des acteurs politiques européens, mais, au contraire, pour interroger le degré d'adéquation des pratiques à cette idée. Nous souhaitons que la question soit abordée par ses deux bouts : de quel type différent de régime d'action publique la gouvernance européenne se veut-elle porteuse ? Dans quelle mesure peut-on repérer des traces de ce « changement de régime » dans les pratiques politiques européennes actuelles ?

La première interrogation part des discours. Elle implique de développer à leur égard une heuristique susceptible de tirer la sève doctrinale de l'idée de gouvernance européenne dont des discours sont le support. Cette dernière est irriguée par des discours tenus aussi bien par des acteurs politiques que par des observateurs scientifiques. Ceux-ci peuvent d'ailleurs parfois se rapprocher des acteurs politiques, au titre d'experts ou de conseillers, alors que dans l'autre sens, les acteurs politiques peuvent vouloir porter sur leurs pratiques actuelles ou futures un regard extérieur, analytique, capable à leur sens de mieux en rendre compte ou de les refonder. Les deux types de discours sont alors utiles à décoder pour démonter/remonter le sens d'un paradigme comme celui de la gouvernance européenne.

La seconde question implique de s'intéresser aux pratiques. Ce que l'on peut faire soit en prenant un point de vue global, généralisant, soit en analysant le traitement d'un enjeu particulier ou le fonctionnement d'un domaine politique ou institutionnel précis, soit encore en auscultant l'action de certains acteurs spécifiques que l'on soupçonne d'être davantage que d'autres susceptibles d'engendrer des pratiques qui, seules ou agrégées, pourraient se révéler relativement ajustées à l'idée de gouvernance européenne.

Comme souvent lorsqu'il s'agit de « traduire » les paroles d'un colloque en actes,

l'ouvrage qui découle de cette première manifestation scientifique du Réseau REGIMEN n'en est pas l'exact reflet. Quelques intervenants de la double journée d'études n'ont pu monter dans le train du projet éditorial, alors que de nouveaux venus ont accepté d'y embarquer. Au final, le processus a produit un ensemble de textes qui ont pu se laisser répartir selon les deux grandes catégories de questionnement présentées au colloque, sans qu'un tel rattachement apparaisse comme forcé. Les contributions au présent ouvrage se succèdent ainsi selon un continuum qui va de façon générale des idées aux pratiques, et plus précisément, qui part de l'idée générale de gouvernance, pour arriver aux pratiques d'acteurs politiques particuliers, susceptibles de se rattacher à cette idée de gouvernance européenne ou de l'incarner.

Dans la première partie de cet ouvrage, figurent ainsi trois contributions qui sont susceptibles d'éclairer le type de référentiel que représenterait la gouvernance pour la « *polity* » européenne. Le premier texte, signé par Barbara Delcourt, cherche à situer à la fois le sens et la pertinence des notions de « gouvernance » et de « gouvernance externe » telles qu'elles sont utilisées surtout dans la littérature scientifique. Le second, dû à la plume de Karine Foltzer et Céline Mahieu, part des discours institutionnels sur la gouvernance européenne, en particulier celui contenu dans le Livre blanc susmentionné. Il cherche à en extraire la portée générale dans une comparaison avec les usages de la notion de « *corporate governance* » en sciences économiques, en mobilisant pour ce faire un arrière-fond théorique se référant entre autres à l'économie des grandeurs des sociologues français Boltanski et Thévenot. Enfin, dans un troisième volet qui se veut à l'intersection du registre des idées et de celui des pratiques d'acteurs situés, Pierre Vercauteren prend l'idée de la gouvernance européenne au mot, en en usant de façon analytique, pour saisir ce qui serait la singularité profonde de l'« art de gouverner » que tendrait à concrétiser le processus actuel de développement de l'Union européenne.

La seconde partie de l'ouvrage est entièrement consacrée pour sa part à des textes traitant de l'action d'acteurs politiques particuliers n'émargeant pas au triangle institutionnel constitutif du moteur formel de l'action politique européenne (Conseil, Commission, Parlement européen). Cette caractéristique justifiant le choix de ces acteurs, au motif qu'il y aurait plus de chances de découvrir dans leurs pratiques des traces de concrétisation de l'idée de gouvernance européenne, si l'on retient l'idée que cette notion entend désigner un mode relativement neuf de fonctionnement du système politique européen. La première contribution, que l'on doit à Sandra Boldrini et Christian Franck, se penche ainsi sur l'action de l'instance conventionnelle à qui l'on doit d'avoir largement préformaté le texte du « traité constitutionnel » signé par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE fin 2004. Si celui-ci, comme on le sait, tarde à entrer en vigueur à la suite des référendums négatifs tenus à son égard en France et aux Pays-Bas en 2005, la contribution, elle, ne perd rien de son actualité. Le deuxième acteur à faire l'objet d'une attention spéciale dans cette seconde partie de l'ouvrage est l'acteur régional. Christophe Collart dresse de façon exhaustive l'ensemble des possibilités formelles et informelles par lesquelles les régions peuvent s'insinuer dans le processus de décision politique européenne, que ce soit de façon individuelle ou collective, en mobilisant des répertoires d'action institutionnels ou bien extra-institutionnels à la manière des groupements d'intérêt privé, usant de toute la palette des techniques de lobbying.

Les deux derniers textes de cette seconde partie, dus respectivement à Jean Verly et à Christophe Degryse, traitent tous deux d'un acteur identique : les interlocuteurs sociaux. Au contraire des deux acteurs précédents, il ne s'agit pas ici d'évoquer un acteur nouveau de la « *polity* » européenne. Les interlocuteurs sociaux se trouvaient formellement associés au

fonctionnement des « Communautés européennes », dès le début de celles-ci, même si c'était à titre consultatif. Il a paru dès lors intéressant de traiter du processus d'intégration accrue – au moins au niveau formel – des interlocuteurs sociaux dans le jeu politique européen, dans le cadre du « dialogue social européen » notamment. L'originalité du propos a été de le faire en abordant d'abord, au travers du texte de Jean Verly, la question d'un point de vue historique et national (belge, en l'espèce), puisque l'implication des interlocuteurs sociaux dans un système de « coproduction normative » s'est d'abord concrétisée et approfondie dans le cadre des Etats sociaux nationaux. La contribution de Christophe Degryse prolonge alors l'histoire sur le plan strictement européen, sous une forme permettant une comparaison des deux « niveaux », européen et national, du point de vue de l'influence que les interlocuteurs sociaux peuvent avoir aujourd'hui sur la production des normes dans le domaine socio-économique.

Chargé de tirer les conclusions de l'ouvrage, comme précédemment du colloque qui en était à l'origine, Yves Palau dresse d'abord un rapide tableau des limites et des potentialités que représente la notion de gouvernance pour toute recherche sur les arts de gouverner. Il esquisse ensuite une réponse à la question même qui est posée dans le titre de cet ouvrage : la gouvernance européenne, au sens où la Commission l'entendait dans son Livre blanc, constituerait-elle un mode original et nouveau de production de l'action publique ?

Puisse l'ensemble de cet ouvrage éclairer le lecteur sur cette question d'actualité.