HAL
open science

Les instrumentalisations de la morale. Lutte anti-fraude, scandale et nouvelle gouvernance européenne

Didier Georgakakis

To cite this version:

Didier Georgakakis. Les instrumentalisations de la morale. Lutte anti-fraude, scandale et nouvelle gouvernance européenne. Briquet (Jean-Louis) et Garraud (Philippe). Juger la politique, Presses Universitaires de Rennes,, p. 263-286., 2001, " Res Publica ". halshs-00122389

HAL Id: halshs-00122389

https://shs.hal.science/halshs-00122389v1

Submitted on 30 Dec 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les instrumentalisations de la morale

Lutte anti-fraude, scandale et nouvelle gouvernance européenne

Didier GEORGAKAKIS

Version transmise aux éditeurs scientifiques. La version défénitive est à consuiltée dans J.-L. Briquet et P. Garraud, (dir.) *Juger la politique*, Presses universitaires de Rennes, coll « Res Publica », 2001, p. 263-286. Contact : didier.georgakakis@urs.u-strasbg.fr

Ce que l'imposition de normes doit aux entrepreneurs de morale est connu[1]. Moins connus sont les effets que les concurrences institutionnelles et les usages stratégiques occasionnés par leur croisade morale entraînent sur le fonctionnement des institutions politiques. Sur ce terrain, les solutions politiques finalement adoptées sont très souvent imprévisibles et résultent de luttes qui prennent parfois de toutes autres formes que celles de la mobilisation d'un groupe identifiable contre une « faute » morale reconnue comme telle et incarnée par un fautif déclaré. Plus encore, la réussite de la mobilisation se solde souvent par autre chose que l'exclusion du groupe reconnu « déviant », et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une institution[2]. L'analyse des processus qui ont conduit à la sortie des affaires impliquant la Commission européenne puis à sa démission en mars 1999 peut, de ce point de vue, fournir un utile cas d'analyse. Plus qu'à une victoire de la démocratie, la dynamique du scandale qui a débouché sur la démission de la Commission renvoie en effet à des stratégies relevant de situations très hétérogènes et animées par des acteurs dotés de motifs assez souvent opposés, mais qui ont trouvé dans les affaires une opportunité d'accélérer les transformations institutionnelles en jeu dans l'agenda 2000 et la réforme interne de la Commission, comme le montre bien les « interprétations stratégiques » d'une victoire de la démocratie[3]. Loin d'être le fait de ses seuls opposants, la Commission a eu ainsi sa part dans cette dynamique, au point qu'elle apparaît rétrospectivement avoir endossé le rôle de « l'arroseur arrosé ».

« L'arroseur arrosé » : cette figure éculée du commentaire politique a souvent été utilisée dans le cas de cette démission pour tenter de démontrer que la Commission avait fait les frais injustes des découvertes de ses propres services de lutte anti-fraude. C'est un autre sens qu'on voudrait lui donner ici, en montrant que les mobilisations qui ont donné corps au scandale peuvent pour une bonne part s'interpréter comme la conséquence des multiples frustrations qu'a réveillées ou fait naître la promotion de la lutte anti-fraude par la Commission elle-même. On y reviendra très largement : la lutte anti-fraude a en effet représenté l'un des instruments par lesquels la Commission a tenté de s'ériger en

[1] Becker (H.), *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 (1ère édition : 1963), en particulier p. 145-188.

[2] Sur les scandales politiques, cf. notamment Dobry (M.), *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986, p. 291 ; Garrigou (A.), « Le "boss", la machine et le scandale », *Politix*, n°17, 1992 ; Lascoumes (P.), *Elites irrégulières. Essais sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997.

[3] Sur ces aspects, cf. Georgakakis (D.), « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998-mars 1999) », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, été automne 2000.

véritable « gouvernement » de l'Europe. Aussi, son retournement contre la Commission n'est pas sans lien avec cette prétention à occuper une position de leadership de plus de plus forte au sein du triangle institutionnel[4]. Réponse du berger à la bergère – ou, en l'occurrence, réponse des acteurs très différents qui entendent contester à la « gardienne des traités » sa prétention au contrôle du dispositif communautaire – l'entreprise morale que représentait la lutte anti-fraude est ainsi devenue un enjeu bien au-delà du cercle des spécialistes qui en avaient la charge au sein de la Commission jusqu'à devenir l'instrument de sa fragilisation.

En analysant successivement ces deux facettes, cette contribution voudrait ainsi revenir sur l'hétérogénéité mais aussi sur la dynamique des usages politiques d'une politique de moralisation. Il s'agira, ce faisant, de pointer comment, de place en place et au gré de ces expérimentations multiples, la lutte contre la corruption s'est structurée comme un horizon indépassable des nouvelles formes de gouvernance au tournant du nouveau millénaire.

Entreprise morale et leadership de la Commission

La lutte anti-fraude est un bon révélateur de l'histoire récente de la Commission. Cette politique prend sa source à la fin des années 1980 et semble conforme à un mouvement plus généralement observable dans différents pays d'Europe. Mais son développement renvoie plus encore aux transformations de la gouvernance européenne au cours des années 1990 et plus particulièrement au leadership acquis par la Commission dans les processus communautaires. Elle en suit d'abord le processus. Pas plus que ce leadership, la politique de lutte anti-fraude ne s'est imposée de façon radicale : elle est passée par plusieurs phases, alternant l'extension discrète des missions, leur codification juridique et leur valorisation politique. Elle en éclaire ensuite les différentes options : des avancées masquées à l'objectif politique déclaré, d'un leadership centralisateur à l'instauration de modes de régulation indépendants. Ses différentes options changent selon les conjonctures, mais toutes convergent pour faire de la politique de lutte anti-fraude un instrument d'intégration européenne plaçant la Commission dans une position de centre de force.

Leadership institutionnel et ouverture des possibles communautaires

La politique de lutte anti-fraude n'est pas devenue un instrument aux mains de la Commission à la fin des années 1990. Même si son dispositif est alors beaucoup moins important que par la suite et si elle ne représente pas encore un instrument de croisade morale, elle fait déjà partie du dispositif d'ouverture des possibles communautaires qui se met en place avec l'arrivée de Jacques Delors à la tête de la Commission. Relevant jadis du travail bureaucratique de plusieurs directions générales, la lutte contre la fraude pouvait difficilement répondre à l'appellation de « politique » dans le début des années 1980. Les différentes activités de contrôle n'étaient guère unifiées par un même label et encore moins coordonnées. La création de l'unité de coordination de la lutte anti-fraude

[4]. Pour une synthèse récente des débats sur le leadership de la Commission, cf. Nugent (N), *The European Commission*, Basingstoke et New York, Palgrave, 2001, en particulier p. 217 et s.

(UCLAF) en novembre 1987 témoigne toutefois d'un tournant très en phase avec les compétences politiques nouvelles que la Commission est à l'époque en train d'acquérir. Dans les rapports postérieurs à la démission de la Commission, la question de savoir qui est à l'origine de l'UCLAF apparaît primordiale et elle oppose le Parlement européen et la Commission de façon récurrente. Entre 1984 et 1989, des demandes répétées émanent en effet de la commission du contrôle budgétaire du Parlement pour la création d'une « brigade volante » capable d'effectuer des enquêtes dans les pays membres. Il n'en demeure pas moins que la décision de créer un service et de généraliser les activités de contrôle a aussi pour point de départ un rapport interne de la Commission Delors fin 1987. Bien qu'elles aient chacune leur part de vérité, ces deux versions ont pour défaut commun de négliger le contexte dans lequel s'opère la convergence des intérêts du Parlement et de la Commission. Moins qu'à une pression du Parlement ou au « génie créateur » de la nouvelle Commission, l'analyse invite en effet plutôt à situer la création de l'UCLAF dans la rencontre entre les demandes parlementaires et la « *state-building strategy* », selon l'expression de George Ross, imputée à Jacques Delors et au tournant de 1985[5].

Cette stratégie de relance institutionnelle favorise des coopérations nouvelles entre le Parlement et la Commission. Bien qu'aujourd'hui concevable, la notion de pression parlementaire est en effet à relativiser entre 1984 et 1989. Paru à cette dernière date, l'ouvrage de Marc Abélès sur le Parlement européen montre bien qu'à la différence des cadres habituels de démocratie représentative, la fonction de contrôle d'un Parlement qui n'est élu au suffrage universel que depuis 1979 est relative et que son rôle tient surtout du partenariat avec la Commission[6]. Il reste que ce partenariat prend un nouveau sens dans la conjoncture du milieu des années 1980. A un moment où la Commission accroît son rôle d'entreprise en multipliant les projets ou en tirant profit des espaces ouverts par les conjonctures internationales économiques et politiques, le Parlement fait figure d'utile allié institutionnel – et ce d'autant plus que le poids du Conseil est alors particulièrement fort et qu'il a très largement relégué le Parlement dans les négociations de l'acte unique[7]. Aussi, de nombreux projets émanant de la Commission semblent s'être appuyés sur le Parlement, pour ménager les parlementaires voire, à un moment où leurs députés dépendent pour l'essentiel de leur position dans l'espace politique national, accélérer la communautarisation de leur institution.

Si cette conjoncture de « *state-building strategy* » apparaît propice au développement d'une politique anti-fraude, c'est aussi que la Commission joue la carte du tournant néo-libéral pour gagner en autonomie. Il y aurait beaucoup à dire sur les raisons et surtout l'ancrage de ce tournant libéral à la Commission. Il dépend tout à la fois d'une opportunité de « situation » et de mécanismes de structuration longs renvoyant aux groupes qui ont investi cette institution ainsi qu'au style qu'ils se sont imposés[8]. Pour

---

[5] Sur ce point, cf. notamment Ross (G.), *Jacques Delors and European Integration*, Oxford, Polity Press, 1995.

[6] Abélès (M.), *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

[7] Moravcsik (A), « Negotiating the Single European Act : National Interests and Conventional Statecraft in the European Community », *International Organization*, 45, 1991.

[8] Sur ce point, cf. les travaux de Michel Mangenot, qui montrent que la première génération de fonctionnaires français à avoir investi la Commission est surtout composée de libéraux opposés à la

toute une série d'agents d'une fonction publique dont le style et les ressources se sont construits contre les modèles nationaux, l'humeur anti-étatiste des schèmes néo-libéraux redouble l'intérêt strictement économique qui lui est porté à l'époque au point de devenir – on y reviendra – un modèle de « self-promotion »[9]. Quoi qu'il en soit et quel que soit l'engagement qui en résulte, le modèle libéral comprend un volet non négligeable en matière de lutte anti-fraude et la rupture avec un ensemble de monopole d'Etat qu'elle implique ne semble pas étrangère à la définition d'une politique communautaire en ce sens[10].

Le principe de la politique anti-fraude, son développement comme sa progressive juridicisation s'insèrent assez bien dans ce dispositif par lequel la Commission gagne en capacité d'action. Le principe de la politique anti-fraude se résume au départ à un problème assez simple : vérifier la bonne exécution des programmes communautaires et notamment l'usage qu'en font les pays membres. La mission de l'UCLAF prend dans un premier temps peu en compte le contrôle interne. C'est dire si l'unité peut représenter un instrument permettant de tenir les Etats en respect et de favoriser l'intégration européenne. De ce point de vue, le terme d'Unité de coordination de la lutte anti-fraude revêt, dans l'espace communautaire, un sens différent de celui dont il est souvent investi dans les espaces nationaux. Si la « coordination » renvoie à la place modeste qui lui est dans un premier temps échue, il est permis de penser qu'elle représente un moyen de favoriser les « collaborations de fait » avec les services nationaux et, ce faisant, de réaliser des progrès semblables à ceux que d'autres politiques mettant en jeu des monopoles d'Etat accomplissent au même moment[11]. Le développement de l'UCLAF est du reste très conforme au déroulement de la « méthode communautaire ». Son personnel croît progressivement. Opérationnelle à partir de juillet 1988, l'UCLAF comprend 32 personnes en 1992, puis 50 en 1993, date à laquelle le Parlement prévoit le doublement de son effectif, notamment par l'emploi de 35 agents temporaires. Ses procédures deviennent, en outre, de plus en plus explicites. En mai 1989, la Commission adopte un programme de travail en 45 points destinés à cadrer l'activité de lutte anti-fraude et, à partir de la fin de 1989, l'UCLAF publie un rapport annuel sur son action. A mesure que s'accroissent les budgets et que se multiplient les programmes communautaires – il faut rappeler ici que le « paquet Delors I », adopté en 1988, a contribué à doubler les fonds structurels –, la lutte anti-fraude gagne en importance. La Commission Delors a du reste pour projet de rationaliser les relations avec les cellules anti-fraude créées dans les directions générales, dont l'effectif total est évalué à 89 personnes en 1992.

A cela s'ajoute enfin l'inscription de cette compétence dans les dispositions juridiques. Le nouveau traité de Maastricht signé en 1992 stipule ainsi que « les Etats membres

---

planification régnante en France, Mangenot (M), Une Europe improbable. Les hauts fonctionnaires français dans la construction européenne (1948-1992), thèse de doctorat de science politique, sous la direction de B. Gaïti, Université Robert Schuman-Strasbourg III, 2000.

[9] Cf. Georgakakis (D.), « Les réalité d'un mythe », *in* Dubois (V.), Dulong (D.), dir., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

[10] Majone (G.), « CEE : déréglementation ou re-réglementation », *in* Jobert (B.), dir., *Le tournant néo-libéral en Europe,* Paris, L'Harmattan, 1994.

[11] Cf. sur le cas de la science, Jourdain (L.), *Recherche scientifique et construction européenne : enjeux et usages nationaux d'une politique communautaire*, Paris, L'Harmattan, 1995.

prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers ». Puis il ajoute : « Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les Etats membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. A cette fin, ils organisent, avec l'aide de la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les services compétents de leurs administrations »[12]. La capacité à incarner l'intérêt communautaire et la fonction de gardienne des traités dessine des opportunités réelles pour la Commission, mais, dans un contexte communautaire tout entier orienté vers l'horizon 1992, la lutte anti-fraude ne représente qu'une opportunité ouverte parmi d'autres. Dans cette conjoncture, elle fait surtout partie de cette tendance à la multiplication des possibles par laquelle, sous l'impulsion de Jacques Delors, la Commission élargie ses marges de manœuvre sans toutefois heurter de front ses différents partenaires institutionnels.

Une politique nouvelle pour une nouvelle Commission

Avec la nomination de Jacques Santer, la politique de lutte anti-fraude change de statut. Elle devient un enjeu politique manifeste du nouveau Collège et de son président en venant servir l'idée d'un changement de cap, voire d'une rupture avec les pratiques précédentes. A un moment où la Commission entend stabiliser son leadership, le successeur de Jacques Delors se doit en effet de trouver de nouveaux moyens d'entretenir, sinon de relancer, la « machine communautaire », tout en donnant des gages à des Etats qui cherchent à freiner l'inflation de budgets communautaires.

Jadis instrument technique ouvert, la lutte anti-fraude se transforme du même coup en fer de lance d'une véritable politique de moralisation. La période est ainsi l'occasion d'une transformation des significations dont la lutte anti-fraude est investie. La nomination de deux nouveaux commissaires chargés de cette politique est un bon indicateur de la valorisation politique dont cette entreprise morale fait à présent l'objet. Anita Gradin, commissaire chargé de la lutte anti-fraude, et Erkki Likkanen, chargé du budget et de la réforme administrative, semblent en effet avoir fait fonction de « chevaliers blancs » ou, selon une expression en vogue, d'« anges gardien » du président Santer. Tout en éclairant, au passage, quelques-unes des particularités des logiques politiques au sein de l'Union, le parcours et la position de ces deux commissaires permettent de mieux comprendre les profits que leur nomination pouvait laisser espérer. En premier lieu, Anita Gradin et Erkki Likkanen sont tous deux – à l'instar de Jacques Santer – issus de petits pays, la Suède pour la première et la Finlande pour le second. C'est dire si le président pouvait escompter une loyauté sans faille de leur part, en tout cas plus forte que celle de commissaires issus de « grands pays », réputés dotés d'une autorité plus forte et susceptibles d'être plus naturellement les représentants des intérêts de leur pays d'origine. Anita Gradin et Erkki Likkanen sont par ailleurs des nouveaux entrants à au moins deux sens du terme. Commissaires pour la première fois, ils sont aussi mandatés par des pays entrés dans l'Union en 1995 ; il est permis de penser que l'importance qui leur est donnée, au départ improbable, représente un gage d'association de ces nouveaux

[12] Article 209-A du traité de Maastricht.

pays et, plus largement, un gage de soutien pour le président de la Commission. Enfin, ils sont tous deux issus de pays nordiques, ce qui en matière de « bonne gestion » est une ressource symbolique forte, comme l'attestent les positions en faveur d'une politique de transparence accrue prises par de Suède et la Finlande lors de la conférence intergouvernementale de 1997, ou encore les indicateurs « objectifs » – comme ceux de Transparency International – que la presse mobilise lorsqu'il s'agit de comparer les pratiques administratives européennes[13].

A partir de la nomination de ces deux commissaires, les discours sur la politique de lutte anti-fraude font l'objet d'une montée en généralité assez exemplaire de la transformation de cette politique en l'un des instruments-clefs de la Commission européenne. L'obtention d'un poste dont la mission est de faire appliquer les normes est, pour la plupart de acteurs, l'occasion d'investissements conséquents dans la justification de leur emploi[14]. Dans ce contexte où « la fraude est en vogue»[15], la création de ces postes a eu, plus encore, pour effet de reverser ce « problème » dans des enjeux plus généraux : la place de la Commission bien sûr, mais aussi les normes d'action publique nouvelles qu'elle entend imposer, jusqu'à ses efforts pour encourager la citoyenneté européenne et la légitimation des institutions européennes auprès des populations. Ces discours sont d'abord ceux du président Santer qui est le premier à mettre en avant cette politique. Lors de son discours d'investiture au Parlement le 17 janvier 1995, à Strasbourg, la question de ce « que fait l'Union pour que ses institutions soient proches des citoyens, démocratiques, efficaces et bien gérées » représente la troisième et dernière partie de son programme après l'économie et la place de l'Union dans le monde. Surtout, elle consacre une place importante à la lutte contre la fraude et la corruption. Bel indicateur de cet investissement communicationnel, le compte-rendu officiel du *Bulletin de l'Union européenne* souligne « la nature prioritaire de la lutte anti-fraude » dans le programme de la nouvelle Commission[16]. Les dossiers de presse distribués lors de l'adoption de programmes ou de la publication des bilans des activités de l'UCLAF insistent sur le renouveau de cette politique en en faisant dater l'origine à la fin 1994. Les déclarations d'Anita Gradin font monter les enchères de ce nouvel instrument de crédibilité pour la Commission :

> « Je suis particulièrement satisfaite », déclare en mai 1998 Anita Gradin lors d'une conférence de presse faisant suite à l'adoption du programme de travail 1998-1999 de l'UCLAF, « que la Commission ait également décidé de renforcer encore l'indépendance et les compétences de l'UCLAF [...]. Si les résultats ont certes été positifs au cours des dernières années, il nous faut encore améliorer notre efficacité dans la lutte contre les infractions préjudiciables aux intérêts de l'Union européenne. Cette efficacité accrue est quelque chose que les citoyens sont en droit d'attendre de nous. C'est également une condition essentielle pour la crédibilité future des politiques communautaires. Ces questions seront d'une importance primordiale dans le cadre du processus d'élargissement. »[17]

---

[13] La Suède et la Finlande figurent en troisième et deuxième positions du classement établi par Transparency International, classement largement repris dans les presses nationales.
[14] Becker (H.), *Outsiders...*, *op. cit.*, p. 180.
[15] Rapport Bosch, Commission du contrôle budgétaire, Parlement Européen, 26 septembre 1997.
[16] *Bulletin UE*, janvier 1995. Publié par le secrétariat général de la Commission, le Bulletin de l'Union Européenne rend compte mensuellement de activité de institutions européennes.
[17] *Bulletin UE,* juin 1998

« Efficacité accrue que les citoyens sont en droit d'attendre », « condition essentielle », « importance primordiale », les mots sont forts et récurrents à partir de ce moment ; surtout, ils sont suivis d'effets. Le changement de statut de la politique anti-fraude ne tient pas seulement à une révolution des discours conforme à cette « révolution tranquille » que veulent plus généralement faire advenir les promoteurs d'une nouvelle culture de la Commission. L'UCLAF devient tout d'abord une « *task force* » à partir de mai 1998. Ce label est, dans le dispositif communautaire, plus chargé de sens que sa traduction le laisse entendre. Plus qu'un groupe de travail, une « task force » est rattachée auprès du secrétariat général et symbolise l'attention prioritaire que la Commission entend faire porter sur un enjeu important à venir. La politique est ensuite l'objet d'engagements plus formels, notamment dans la communication de la Commission sur « La bonne gestion financière et administrative : mieux agir contre les insuffisances professionnelles, les irrégularités financières, la fraude et la corruption », parue en 1997[18]. Là encore, le terme de communication a un sens fort : il désigne un véritable programme engageant la Commission auprès de ses partenaires institutionnels et faisant fonction de ligne de conduite pour ses fonctionnaires. Avec le programme SEM (*Sound Efficient Management*) 2000, le renforcement de la lutte anti-fraude fait en outre explicitement partie des programmes de renforcement du management interne qui est l'un des fer de lance du programme la Commission, comme le rappelle le rapport annuel de 1997 sur les activités de l'UCLAF[19].

Enfin, ce nouveau cap s'incarne dans des transformations objectives de l'organisation du travail qu'appelle cette politique. La période qui nous intéresse ici voit l'accroissement du nombre de postes : on compte 132 agents au sein de l'UCLAF et, en 1998, il est prévu de renforcer ce nombre. Les directions générales de la Commission qui possèdent une fonction de contrôle sont en outre détachées auprès de l'UCLAF. Son importance accrue fait enfin que s'engagent toute une série de réflexions pour résoudre les problèmes pratiques que soulève à présent un tel service, notamment lorsqu'il s'agit de définir la fraude ou de distinguer entre « fraude » et « irrégularité ». Ces notions ne recouvrent pas la même signification dans tous les pays et leur mise en œuvre pose en pratique des problème tant dans les relations avec les fonctionnaires des pays membres qu'au sein de l'UCLAF, composée pour une bonne part de fonctionnaires détachés (magistrats, policiers, etc.). Le rapport de la Cour des comptes publié à l'été 1998 est un bon exemple de ce moment de réflexion. Il souligne ainsi les limites d'une construction qui s'est opérée par empilements successifs et pointe un ensemble d'« insuffisances » qui devront être résolues pour que cette politique prenne toute son assise (modalités de coordination et de collaboration mal définies, personnel constitué d'agents temporaires, etc.). Mais il indique surtout les effets involontaires de l'accroissement de la politique de lutte anti-fraude : la situation de porte-à-faux que la nouvelle position de l'UCLAF implique au regard des autres instances de contrôle que représentent le Parlement et la Cour des comptes, et plus généralement celle de la Commission à partir du moment ou elle affiche cette priorité.

[18] SEC (97) 2198
[19] Commission européenne, Communiqué de presse n°400, 1998.

Instrument de pouvoir versus *objet de tension*

Que l'UCLAF devienne un objet de tension est bon indice de la réévaluation dont elle a fait l'objet et de sa perception comme un instrument aux mains de la Commission. Ce n'est pas le principe de son existence qui est au départ en jeu, mais les pratiques de surveillance que l'UCLAF met en place, comme les relations de travail effectives que ces pratiques font naître, ne manquent pas de faire émerger un ensemble de points de tension entre les différents partenaires que cette politique contribue à intéresser.

La transformation de la lutte anti-fraude en enjeu fort a ainsi des effets au sein de la Commission. La répartition des compétences qu'elle suppose n'est en effet pas donnée d'avance. Le renforcement de l'UCLAF passe par le détachement d'un ensemble d'experts relevant d'autres directions générales, en particulier les DG VI (agriculture), XIX (budget), XX (contrôle financier) et XXI (douane et fiscalité indirecte). A partir du moment ou la lutte anti-fraude devient un enjeu, l'UCLAF se voit placée dans une concurrence forte pour le contrôle des activités de contrôle, pour ainsi dire. C'est tout particulièrement le cas avec la DG XX, et ce d'autant plus que le profil différencié des agents – fonctionnaires pour la DG XX, détachés pour l'UCLAF – favorise les conflits liés à l'opposition de dispositions et de pratiques administratives disparates. D'autre part, elle oblige à une transparence et à une communication entre diffférents services sur des objets sensibles au sein d'une administration dont les directions générales sont fortement concurrentielles. De ce point de vue, il faut tirer toutes les conséquences du terme de « maison » qu'utilisent Marc Abélès, Irène Bellier et Maryon Mac Donald pour qualifier les cultures très différentes des différentes directions générales[20]. Les relations « domestiques » imposent un secret vis-à-vis de l'extérieur, qui devient problématique lorsque qu'il s'agit de travailler ensemble. Rien d'étonnant, compte tenu de la structure très concurrentielle de la Commission, si « loin de considérer l'UCLAF comme un allié dans la lutte contre la fraude, certains services la perçoivent fréquemment comme une rivale avec laquelle la coopération doit être maintenue au minimum indispensable », pour reprendre les termes d'un rapport[21].

Ces tensions sont, de plus, loin de se réduire aux concurrences inter-administratives. La pratique de l'enquête met la Commission en porte-à-faux dans ses relations avec les Etats. Ces tensions tiennent d'abord aux incompréhensions que soulèvent les notions sur lesquelles repose la conduite d'une politique anti-fraude dans plusieurs pays. Comme l'a notamment montré Pierre Lascoumes, définir la fraude ne va pas de soi ; et c'est moins encore le cas lorsqu'il faut la définir dans le cadre des interdépendances entre quinze pays marqués par des pratiques administratives et judiciaires très différentes. Les risques de tension sont d'autant plus forts que, au delà des incompréhensions culturelles, le contrôle de l'activité met en jeu ce que, dans ce contexte de redéfinition d'une « gouvernance européenne », beaucoup d'agents considèrent comme relevant de la souveraineté des Etats. Du fait des pratiques effectives de collaborations qu'elle engage,

---

[20] Sur ce point, cf. Abélès (M.), Bellier (I.), Mac Donald (M.), *Approche anthropologique de la Commission européenne*, Bruxelles, Commission européenne, 1993.

[21] Comité des experts indépendants, *Second rapport sur la réforme de la Commission : Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, 10 septembre 1999

la politique anti-fraude vient heurter des dispositions de droit pénal et des savoir-faire nationaux ; du même coup, elle recoupe de tensions très proches de celles qui ont pu être observées en matière de coopération policière et de justice avec la mise en place du « deuxième pilier »[22]. La façon dont le président de la Commission vante les mérites de la politique anti-fraude dans le cadre d'une conférence interparlementaire à Bruxelles illustre bien le souci de ne pas heurter les susceptibilités des Etats :

> « En ce qui concerne plus spécifiquement la protection des intérêts financiers, il convient de souligner le fait que les activités anti-fraude se développent en étroite coopération avec les Etats membres. Cette coopération se situe d'abord au niveau du renseignement : constitution de *task groups* spécialisés partageant les informations opérationnelles, coordination d'enquêtes par l'UCLAF. Cette association des services spécialisés des Etats membres et de la Commission est une formule d'avenir, car la Commission ne prétend pas se substituer à la responsabilité des Etats membres dans la lutte anti-fraude ni monopoliser l'activité d'intelligence, mais seulement apporter une plus-value significative dans les cas complexes par leur caractère transnational. C'est aussi l'esprit de coopération qui anime la Commission dans l'application du règlement 2185/96 relatif aux contrôles sur place de la Commission, qui sont quasi systématiquement effectués conjointement avec les autorités nationales compétentes dans un partenariat constructif dès le stade de la préparation des missions et jusqu'aux conclusions tirées des constats réalisés sur place. Enfin, au stade des suites judiciaires à réserver aux enquêtes, la coopération des Etats membres et de la Commission devra également aller plus loin. Elle est une nécessité aujourd'hui reconnue et la facilitation et la coordination des procédures doit être un objectif commun »[23]

Les contraintes pratiques qui naissent de ces collaborations avec les services d'Etat pourraient sans doute être levées par des accords bilatéraux avec des organismes chargés eux aussi de la lutte anti-fraude, comme le montre l'accord signé entre la police financière italienne (*Guardia di finanzia*) et la Commission. Mais c'est encore loin d'être le cas : ce n'est qu'une fois la crise consommée et qu'une fois admise l'idée d'une autorité indépendante que ces accords bilatéraux entre la Commission et les acteurs nationaux se sont mis à être négociables. L'on devine l'ampleur des investissements requis par quinze négociations sur un sujet aussi délicat, ce d'autant plus que pour une bonne partie des acteurs nationaux, l'UCLAF représente un organisme bigarré tout autant qu'« étranger ». Rien d'étonnant, là encore, si « certaines autorités nationales chargées de réaliser des enquêtes ne montrent guère d'enthousiasme pour coopérer avec [l'UCLAF] », pour reprendre les termes policés du second rapport du comité des experts indépendants[24].

Ces tensions sont enfin celles qui existent entre la Commission européenne et la commission de contrôle budgétaire (COCOBU) du Parlement. Soulignant, qu' « un large public marque un intérêt croissant pour les mesures de lutte contre la fraude, leurs succès et leurs échecs, et se montre de plus en plus critique à cet égard », le rapport Wemheuer de septembre 1996 invite ainsi à un contrôle plus strict des activités de lutte anti-fraude, invitation renouvelée par la suite dans les rapport Theato puis Bösch quelques mois plus

---

[22] Sur ce point, cf. également les travaux de Bigo (D.), en particulier Bigo (D.), dir., ***Polices en réseaux*** **:** *l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

[23].Discours de j. Santer « Allier les moyens de l'Union européenne et des Etats membres », conférence interparlementaire sur la protection des intérêts financiers du citoyen européen, Bruxelles, 10 novembre 1998.

[24] Comité des experts indépendants, *Second rapport sur la réforme de la Commission, op.cit*

tard[25]. Mais c'est plus encore le cas après la publication du rapport assez négatif de la Cour des comptes au printemps 1998[26]. Dans le climat naissant de la révélation des affaires, le rapport Bösch, rapporteur pour la COCOBU, préconise un organisme indépendant qui est à la mesure des résistances que fait naître l'appropriation de la lutte anti-fraude par la Commission[27]. Ce rapport montre bien les effets des investissements de la Commission dans cette politique. D'abord parce que le rapporteur prend au mot la Commission et notamment sa communication sur la « bonne gestion ». Dès le deuxième considérant, il note que « les résultats obtenus par l'UCLAF dans la lutte anti-fraude, malgré quelques succès ponctuels, restent bien en deça non seulement de ses propres attentes, mais également des objectifs fixés par la Commission elle-même et ne répondent pas aux besoins croissants dans ce domaine ». Surtout – et c'est la rançon des interdépendances élargies qu'entraînent les pouvoirs renforcés de la Commission – le rapporteur incite à faire de l'UCLAF un office indépendant dont l'une des missions consisterait dans la réalisation d'enquêtes sur le fonctionnement lui-même de la Commission.

Les mutations d'un instrument : vers un organe indépendant

Les concurrences dont l'UCLAF fait l'objet permettent de mieux comprendre que les pouvoirs accrus qu'a acquis la Commission contribuent à élever le nombre et le niveau des contraintes nouvelles auxquelles elle doit faire face. Elles montrent bien également que la valorisation de la politique anti-fraude impulsée par la Commission Santer engendre des effets propres : l'émergence de demandes de rationalisation, la transformation de cette politique en « enjeu » par et pour l'ensemble des partenaires institutionnels et, partant, la généralisation de l'idée de sa nécessité. Il reste qu'on peut se demander si l'idée de confier à un organisme indépendant la gestion de la politique anti-fraude – idée qui apparaît au printemps 1998 – n'a pas représenté plus qu'un ajustement sous contrainte : une décision politique conforme au tournant « régulateur » qui caractérise la Commission depuis la fin des années 80.

D'un point de vue général, il faut tout d'abord rappeler, à la suite de Giandomenico Majone, que la création d'un organisme de régulation indépendant représente une opportunité politique pour la Commission européenne. La nature européenne des normes et des instruments d'évaluation mis en place par ces autorités indépendantes font que leur contrôle appelle des investissements qui sont bien moins lourds pour la Commission que pour les représentants des Etats[28]. Si l'on ne peut être que critique à l'égard de l'idée que la régulation produit mécaniquement de l'intégration européenne pour tous les secteurs[29], l'hypothèse est néanmoins permise que de nombreux acteurs au sein de la Commission partage cette croyance. Pour le dire autrement, la théorie de « la Commission comme

---

[25] Les rapport de la COCOBU sont disponibles sur le site du parlement européen, http://www2.europarl.eu.int.

[26] Rapport spécial de la Cour des Comptes n°8/98 du 10 juin 1996.

[27] Rapport sur l'indépendance, le rôle et le statut de l'Unité de coordination de la lutte antifraude, Commission du contrôle budgétaire, parlement européen, 22 septembre 1998

[28] Majone (G.), *La Communauté européenne : un état régulateur,* Paris, Montchrestien, 1996.

[29] Pour une critique des travaux de G. Majone, voir Lequesne (C.) Smith (A.), « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique », ***Cultures et conflits***, n°28, Hiver 1997 et **RFSP**

Etat régulateur » de Majone semble bien avoir été intégrée dans les calculs des acteurs de la Commission au point de représenter aujourd'hui un cadre de connaissance et d'action semblable à celui qu'a pu représenter la théorie fonctionnaliste de l'engrenage, le fameux *Spill over* de E. Haas, dans les années 60-80[30].

Au delà de son intérêt pour la compréhension des effets de réalités de travaux savants, l'hypothèse permet de montrer dans quelle mesure la politique de lutte anti-fraude a pris des chemins ajustés aux définitions successives du leadership de la Commission. D'abord la création d'une autorité indépendante entre en cohérence avec le modèle libéral que fait valoir la Commission depuis l'acte unique et plus encore une tendance à l'externalisation de la mise en œuvre des politiques très en phase avec les modèles du nouveau management public. Dans cette perspective, le dispositif de luttes contre la fraude et les irrégularités internes que fait valoir la Commission représentent un gage de bonne conduite gestionnaire très conforme à sa promotion de l'éthique libérale et du nouveau management public (dans le contexte du printemps 1998, rien ne permet de prédire les affaires qui seront révélées à l'automne). Ensuite, le projet de création d'une institution indépendante est l'occasion de se saisir d'une opportunité pour déplacer l'entreprise morale de la Commission sur d'autres domaines, en particulier celui du grand marché, où son assise est forte.

Ce processus se donne tout particulièrement à voir dans la publication d'un « livre vert » intitulé *La lutte contre la contrefaçon et la piraterie dans le marché intérieur*, paru le 15 octobre 1998. Les bénéfices que la Commission peut tirer de la publication d'un livre blanc sont connus : Niel Nugent a ainsi bien montré comment les implications techniques de la réalisation du marché intérieur ont été opportunément saisie par la Commission pour accroître ses compétences[31]. Parce qu'elle représente l'une des étapes préalables à la production d'un livre blanc, la publication du livre vert sur *La lutte contre la contrefaçon et la piraterie dans le marché intérieur* peut du même coup se lire comme un moyen de reprendre l'initiative sur le terrain moral. Le contenu de ce livre vert en témoigne. Tout d'abord, il réaffirme la Commission dans son rôle pilote, lorsqu'il fait le bilan des études et des mesures réalisées par la Commission et d'autres organismes. Mais, surtout, il préconise une intensification des collaborations avec les Etats, qui fait de la Commission le véritable maître d'œuvre de cette nouvelle entreprise morale. Le programme d'échange de fonctionnaires proposé dans le livre vert est, de ce point de vue, tout à fait exemplaire du processus d'intégration par lequel la Commission gagne en marge de manœuvre, si ce n'est en puissance affirmée :

> « L'accent devrait également être mis sur la formation des agents chargés de lutter contre la contrefaçon et la piraterie, y compris l'échange de personnel, par exemple dans le cadre du programme KAROLUS[32] ou d'un programme spécifique à définir, de manière à favoriser

[30] Haas (E.), The uniting of Europe, Political, Social and économic Forces, 1950-1957, Standford, Standford University Press, 1958. Pour quelques pistes sur l'intégration de ce modèle comme référentiel de l'action des fonctionnaires européen, cf. Georgakakis (G.), « Les réalités d'un mythe… », art. cité.

[31] Nugent (N.), « The leadership capacity of European Commission », *Journal of european Public Policy*, 2 :4, décembre 1995

[32]. Le programme Karolus est un programme de coopération administrative. Selon la Commission (http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/karolus/karofr.htm) : « Près de 700 fonctionnaires chargés de l'application de la législation communautaire dans le domaine du marché intérieur ont ainsi

l'échange d'expériences et de méthodes de travail dans ce domaine dans le but de promouvoir les meilleures pratiques dans ce domaine. Afin de faciliter la coopération entre les services répressifs et d'améliorer ainsi la lutte contre ce phénomène, un guide pratique opérationnel destiné aux autorités nationales, tirant le meilleur parti des compétences disponibles, des connaissances et des expertises spécialisées en la matière, pourrait être établi et régulièrement mis à jour au niveau communautaire. »[33]

La Commission possède la maîtrise de l'initiative et des programmes et l'on sait ce qu'elle gagne à la communautarisation des processus. C'est dire qu'au contraire d'être une défaite, la mise en place d'un organisme indépendant s'insère dans un programme plus général permettant à la Commission de jouer la carte régulatrice dont l'a déjà dotée la construction du grand marché. Même si elles seront marquées par les conditions nouvelles que les scandales vont faire émerger à partir de l'automne 1998, les actions de la Commission Prodi en matière de lutte anti-fraude témoignent, de ce point de vue, plus d'une continuité que d'une franche rupture.

Un instrument des recompositions institutionnelles

La lutte anti-fraude n'est qu'une politique parmi d'autres attestant de l'importance prise par la Commission et de sa prétention – au sens neutre du mot – à se transformer en véritable gouvernement de l'Europe. Mais elle a ceci de particulier qu'elle va devenir l'un des maillons faibles de cette entreprise. Le renforcement de la politique anti-fraude et l'« humeur morale » qui l'accompagne ont en effet permis que toute une série de « problèmes » se transforment en « affaires », pour reprendre la typologie de Pierre Lascoumes[34]. Même si c'est dans des contextes, avec des motifs et selon des modes très différents, nombreux sont les partenaires institutionnels de la Commission qui se sont du même coup saisis de ces affaires naissantes pour redéfinir leur position dans le contexte fluide des négociations sur l'agenda 2000 et la réforme institutionnelle. C'est de la dynamique créée par ces différentes entreprises morales qu'est née la mobilisation qui a conduit à la révélation des scandales puis la démission de la Commission.

Des effets de frustration internes

La dynamique des mobilisations qui a conduit au scandale renvoie à un processus complexe de politisation des institutions dont l'analyse a déjà été esquissée[35]. Il faut toutefois ici en préciser les liens avec la politique de lutte anti-fraude, ce d'abord sous l'angle des frustrations qu'a fait naître cette politique et, à travers elle, la prétention du Collège des commissaires à représenter un véritable « gouvernement de l'Europe ». Ces frustrations sont d'abord internes à la Commission. Elles apparaissent comme la conséquence de la mise en œuvre de sa communication sur la « bonne gestion financière

---

participé à un stage pratique d'un à deux mois dans une administration similaire d'un autre Etat membre. Ils ont également bénéficié d'un séminaire d'introduction à l'échange et d'un séminaire d'évaluation après l'échange ».

[33] Comission européenne, *La lutte contre la contrefaçon et la piraterie dans le marché intérieur*, 15.octobre 1998, p. 27.

[34] Lascoumes (P.), *Elites irrégulières… , op. cit*

[35] Georgakakis (D.), « La démission de Commission européenne… », art. cité.

et administrative » et de la décentralisation de la gestion financière prévue par le programme SEM 2000 (Sound efficient management) lancé en 1995.

On n'en finirait pas de relever les notes du secrétariat général demandant de dénoncer les cas d'irrégularités et de fraudes : c'est à croire que ces injonctions avaient pour fonction de rappeler que le travail des fonctionnaires était désormais placé sous haute surveillance. Si rien ne permet d'affirmer que cette pression ait été le fruit d'un calcul conscient, elle a néanmoins très vite fait l'objet d'interprétations en ce sens, et ce notamment à un moment où ces pressions sont mêlées à celles qu'a fait naître le projet plus général de réforme interne de la Commission. La politique de lutte anti-fraude et la réforme de la Commission font en effet partie du même « paquet » dans le programme de la présidence Santer. Ils procèdent tous deux de la volonté de « changer la culture de la Commission » en réorganisant l'ensemble des services et en insufflant une nouvelle philosophie de l'action publique communautaire, plus en phase avec des références anglo-saxonnes et nordiques réputées « modernes ». La réduction du nombre de directions générales, l'externalisation d'un ensemble de coûts et de tâches, la possibilité de licencier du personnel jugé sous-performant, pour citer quelques-uns des grands axes de cette réforme, en sont autant de déclinaisons. Si la lutte anti-fraude est loin d'être le seul élément de la réforme, elle s'insère dans une politique de décentralisation budgétaire qui va de pair avec les pouvoirs renforcés que les réformateurs entendent donner aux directeurs généraux. Or, les directeurs sont souvent considérés par les fonctionnaires comme inféodés aux logiques politiques du Collège et de leur pays d'origine. C'est dire si ces fonctionnaires peuvent légitimement craindre que leurs carrières soient rendues beaucoup plus dépendantes des logiques politiques que chaque patron des directions générales entendra impulser[36].

Cette conjoncture de réforme interne n'a pas été ici sans conséquence. Elle a tout d'abord conduit à une mobilisation qui a préparé le terrain aux entreprises morales dont la Commission a fait les frais. Fait rarissime, le projet de réforme a en effet suscité une journée d'action des fonctionnaires européens au printemps 1998. Mais, au delà de cette journée, il a eu pour effet de désolidariser les liens entre le Collège et les fonctionnaires, y compris à un très haut niveau. Dans ce climat « tendu »[37], les irrégularités et plus généralement tout ce qui peut attester d'une « mauvaise gestion » ont représenté des occasions de marquer des points contre les commissaires. Les fonctionnaires d'ordinaire liés au Collège ont été conduits à « sortir » des affaires et des dossiers, jusqu'à placer sur la sellette Erkki Likannen et Jacques Santer tout autant qu'Edith Cresson. Les tracts des syndicats de fonctionnaires en sont, d'une certaine façon, une bonne illustration tant ils invitent le Collège à ne pas imputer aux fonctionnaires ce qui relève de la mauvaise gestion des commissaires.

---

[36] Georgakakis (D.), « Une mobilisation formatrice : les eurofonctionnaires contre la réforme du statut (printemps 1998) », *in* Dorandeu (R.), Georgakakis (D.), dir., *L'Europe sur le métier, acteurs et professionalisation de l'Union européenne*, à paraître aux Presses universitaires de Strasbourg. Voir aussi Cini (M.), « Leadership and Culture : the Commission President and Commission Reform, 1995-2000 », Working paper, Loughborough Workshop, 23 juin 2000.

[37]. Sur différence entre « jeu tendu » et « jeu relâché », cf. Schelling (T. C.), *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986.

Cette dialectique de la « paille et de la poutre », pour ainsi dire, dessine un premier type d'entreprise morale consistant dans l'instrumentalisation stratégique des affaires dans le cadre de luttes bureaucratiques. Il reste que cette conjoncture de réforme a une autre conséquence : elle donne lieu à toute une série de croyances contribuant à faire des entreprises morales un objet d'investissement bien plus fort qu'une simple riposte tactique. Le cas de Paul Van Buitenen, le fonctionnaire qui a transmis un rapport au groupe Vert du Parlement européen et, ce faisant, qui a relancé l'affaire, représente, de ce point de vue, une autre facette des effets sur la « sortie des affaires » du climat moral impulsé par la Commission. On pourrait penser que le fait qu'un fonctionnaire « sorte » des affaires représente une stratégie d'« exit » très conforme à celle analysée par Albert Hirschman[38]. Au sein de la Commission, Paul Van Buitenen a souvent été présenté comme un « traître » à la cause européenne. L'hypothèse est toutefois permise que, dans ce contexte du nouveau climat moral, ce fonctionnaire a, d'une certaine façon, fait preuve de loyauté en livrant son rapport au Parlement – une loyauté qui s'est exprimée, si ce n'est à l'égard des commissaires, au moins à l'égard de l'institution, des valeurs que la Commission tentait publiquement de porter et des espoirs qu'avaient pu faire naître ses projets.

Hollandais, Paul Van Buitenen n'est pas un haut fonctionnaire. A 41 ans, il est de grade B3 (ce qui correspond à une position peu importante[39]) et travaille au service du contrôle financier depuis huit ans. C'est dire qu'il fait déjà partie des entrepreneurs de morale, même s'il se situe au départ très nettement sur le versant de « ceux qui font appliquer la norme », pour reprendre la distinction établie par Howard Becker. L'accent mis sur la lutte anti-fraude et la politique libérale par la Commission représente, dans son cas, une opportunité en termes de reconnaissance et de progression de carrière, ce d'autant plus que les savoir-faire gestionnaires hollandais font partie de ceux qui sont montrés comme exemples lorsqu'il s'agit de décentralisation administrative et de bonne administration. Un agent de catégorie B ne peut pas espérer plus qu'une progression au grade B1. Seules des conditions exceptionnelles permettent un passage à la catégorie A et ce sont précisément ces conditions que la réforme de la Commission veut généraliser[40].

Dans ce contexte, la rencontre entre la croyance dans l'exigence de la moralisation (à laquelle prédispose le tournant managérial de la Commission et la propre fonction de Van Buitenen en son sein), les jours meilleurs que la réforme laisse entrevoir et, finalement, le sentiment de la faillite de la Commission à mener à bien la réforme sur ses deux versants, moral et organisationnel, semble avoir joué en faveur de la conversion de ce fonctionnaire en véritable entrepreneur de normes. La remise de son rapport dénonçant les abus de la Commission à la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen témoigne ainsi d'un investissement qui combine une croyance forte dans la morale européenne et la possibilité de passer outre les « blocages administratifs » de sa hiérarchie ainsi que le climat de défiance entretenu par les mots d'ordre des syndicats à

---

[38] Hirschman (H.), **références**.

[39]. La commission a repris les grades de la fonction publique française A, B, C, D. Soi les agents de catégorie B occupe une position intermédiaire entre les administrateurs (A) et les secrétaires (C), cette position est affaiblie par le nombre important de fonctionnaires A à la Commission.

[40] Cf. sur ce point Figueiredo Lopes (A. de), « La spécificité de la fonction publique communautaire, l'exemple de la Commission », *Revue française d'administration publique*, n°55, 1990, p. 501.

l'automne 1998 pour prolonger la mobilisation réussie du printemps. Dans sa lettre du 9 décembre 1998 à la présidente des Verts au Parlement, Van Buitenen souligne ainsi, pour s'excuser de transmettre directement ses informations, que le « sujet apparaît surpasser ce qui est normalement désigné comme "interne" tant la crédibilité et le futur de la Commission est en jeu »[41]. Le soutien dont il va bénéficier de la part des syndicats tend également à montrer que son geste tient moins de la surprise que de la conséquence, sinon logique du moins possible, du climat qui règne alors à l'intérieur de la Commission et du relâchement des liens entre les commissaires et leurs fonctionnaires. Au total – et le soutien d'un syndicat en est un bon indicateur – l'entreprise morale semble avoir changé de camp à partir de l'automne 1998. Elle est cette fois portée par des agents qui, à l'image de Van Buitenen, font carrière contre la Commission, s'investissent dans des enquêtes dont ils n'avaient pas la charge dans le cadre de leur service et deviennent des « cas » d'injustice et d'absence morale du Collège médiatisés à l'extérieur.

Des mobilisations externes

Il serait réducteur de faire du mécontentement d'un ensemble de fonctionnaires l'unique point de départ de la transformation des « problèmes » en « affaires »[42]. Il n'en représente à vrai dire qu'un des aspects. L'origine de cette transformation est également à chercher dans la rencontre entre ces mécontentements et les « effets de distance » que le pouvoir de la Commission a produit sur ses relations avec ses partenaires habituels, en particulier les journalistes et du Parlement.

L'une des origines de l'affaire réside sans aucun doute dans les révélations parues dans *La Lanterne*, un quotidien populaire belge, et reprises par un ensemble de journalistes. Cette révélation – comme, surtout, les soutiens dont elle a fait l'objet – ne sont pas sans liens avec un ensemble de transformations de fond du milieu de la presse à Bruxelles. D'une part, le nombre des journalistes s'est accru, et d'autre part on assiste au relâchement des liens existant entre les journalistes et les instances de communication officielle de la Commission[43], voire à une réduction de l'attachement aux croyances dans la « mission » de la Commission que les journalistes partageaient avec les fonctionnaires et qui en faisait les relais naturels de la Commission à l'extérieur. Il n'en demeure pas moins que ces évolutions sont en cours au moment des affaires ; elle ne se sont pas encore révélées dans des prises de distance manifestes et collectives de la part des journalistes[44]. A une Commission qui gagne en importance ne s'oppose pas un corps de journalistes structuré par des relations stables ou un système de règles professionnelles communes. Aussi l'investissement des journalistes dans les enquêtes sur la Commission

---

[41] C'est nous qui traduisons. Cette lettre figure sur le site Web qu'a créé ce fonctionnaire (http://home.planet.nl/~hansvb/).

[42] Lascoumes (P.), *Elites irrégulières…* , *op. cit.*

[43] Ce phénomène est analysé dans Bastin (G.), « Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes à Bruxelles. Quelques changement d'un monde de travail », in ***L'Europe sur le métier***, *op.cit*

[44] C'est au cours du scandale que l'association des accrédités va prendre position (développer). Sur les effets dans la formation d'un espace journalistique bruxellois, cf. plus généralement les travaux d'Olivier Bainée, en particulier « Can political journalism exist at the EU level ?, » Paper presented at the workshop (n°17) on Political journalism : New challenges, New Practices, at ECPR joint sessions, Copenhagen, April 14-19 2000

témoigne, au départ, moins de l'émergence d'un espace public que de la combinaison de différents types d'engagements.

La révélation des scandales procède entre autres d'un journaliste belge, Jean Nicolas, qui s'est spécialisé dans la traque des scandales[45]. Tout a été dit sur ce journaliste : les interprétations qui se sont fait jour au moment des affaires l'ont fait tour à tour apparaître comme un « agent » manipulé par l'Allemagne ou l'extrême droite. Ce qui compte ici, c'est plutôt de montrer que Jean Nicolas avait déjà entamé une carrière « morale » – au sens que lui donne Howard Becker, cela va sans dire – et que la révélation des scandales de la Commission n'a fait que déplacer ses « compétences » sur le terrain européen. Plusieurs de ses ouvrages précédents concernent ainsi des scandales belges, et ce dans le climat de l'affaire Dutroux dont les répercussions politiques sont connues. La stratégie de présentation de soi dont témoigne la quatrième de couverture de son ouvrage, *L'Europe des fraudes*[46], paru immédiatement après la démission de la Commission Santer, est ainsi un bon indicateur de cette capacité à déplacer les investissements préalables dans l'affaire. La rapidité d'exécution, le ton et la mise en forme sensationnelle, la capacité à flatter les pulsions des « contribuables », l'héroïsation du journaliste seul contre les pouvoirs, toute la palette de la mise en scandale est déployée sous une forme en définitive très « professionnelle » :

> « L'Europe connaît depuis la fin de l'année 1998 sa plus grave crise institutionnelle. Elle est devenue historique avec la chute de son exécutif le 15 mars 1999. Fraudes, népotismes, irrégularités, dysfonctionnements et corruption ont secoué l'organe gestionnaire de l'Europe, la Commission européenne. L'auteur, qui était le premier journaliste à découvrir cette vague de détournements en tous genres, a mené son enquête à travers les marasmes des cabinets des commissaires et les secrets des bureaux des fonctionnaires. Et dresse un tableau effrayant, mais malheureusement réel, dans un livre qui se rapproche du roman politico-financier. Un voyage au bout de l'enfer du gaspillage et des tricheries avec l'argent du contribuable. Le voile se lève complètement sur les turpitudes de la gestion européenne et les petits et grands scandales d'un pourrissement des mœurs politiques. A déconseiller aux dépressifs et âmes sensibles, parce que ce livre ose dire toute la vérité. L'auteur : Jean Nicolas, 47 ans, présenté en mars 1999 dans tous les médias du monde comme celui qui a fait tomber la Commission européenne, est journaliste d'investigation indépendant, diplômé du CFJ de Paris, collaborateur de plusieurs médias européens, et à l'origine de l'éclatement du plus grand scandale que l'Europe politique ait jamais connu. Ses articles dans les quatre journaux du groupe belge Sud Presse ont fait sensation et sont à l'origine d'une nouvelle prise de conscience des dirigeants de l'Europe. Ses révélations ont été relayées dans les médias du monde entier. Reconnu pour ses qualités d'investigation indéniables et ses méthodes très personnelles et très efficaces pour faire aboutir les enquêtes, il a déjà publié plusieurs livres explosifs et dérangeants consacrés entre autres à la politique, au proxénétisme, à la traite des êtres humains ou encore aux affaires belges. Sans jamais céder aux nombreuses pressions et menaces. »

Si le déplacement des investissements dans les scandales qu'ont connus différents pays de l'Union européenne facilite la révélation des affaires de la Commission, il n'explique pas les soutiens dont ce journaliste a fait l'objet. Ces soutiens étaient après tout loin d'être

---

[45]. Même si l'on s'accorde à reconnaître que c'est son article qui a mis le feu au poudre, Jean Nicolas est très loin d'être le seul journaliste à avoir contribué à la révélation de affaires. Un pool de journalistes internationaux s'est mis en place pour enquêter sur ces affaires, au sein duquel figurait Jean Quatremer de *Libération*, qui a représenté un acteur clef de la publicisation du scandale en France

[46]. Nicolas (J.), *L'Europe des fraudes, Bruxelles, PNA, 1999*

évidents. D'une part, et par comparaison aux journalistes du *Financial Times* par exemple, Jean Nicolas dispose de peu de crédit professionnel. D'autre part, les commissaires pouvaient tirer profit des savoir-faire cumulés de la Commission et de leurs réseaux politiques nationaux pour contenir les révélations. Si Jean Nicolas n'a pas été pu être contenu, c'est que son entreprise est venue à la rencontre d'investissements de journalistes plus reconnus.

Ces investissements tiennent d'abord aux transformations de l'engagement européen d'un ensemble de journalistes. La position de relais de la Commission dans lesquels se sont stabilisés nombre de journalistes à Bruxelles n'est pas sans dessiner ses propres zones d'ombre, et ce notamment au regard de leur carrière nationale. Si les journalistes sont à présent plus nombreux à Bruxelles qu'à Washington, les rétributions et le prestige sont bien différents. On ne souligne jamais assez que pour beaucoup de lecteurs, « l'Europe c'est chiant », pour reprendre une formule de journaliste[47]. Aussi il ne va pas de soi pour un journaliste d'investir sur les questions européennes. Dans cette perspective, l'attention portée aux « coulisses » de l'Europe représente un moyen payant pour intéresser les lecteurs[48] et, de l'observation des « coulisses » à la dénonciation des scandales, il n'y a qu'un pas que la lisibilité de la thématique du scandale dans les différents pays d'Europe permet de franchir. L'affaire de la vache folle a de ce point de vue déjà représenté un test expérimenté par les journalistes les plus politiques[49]. En outre, l'hypothèse est permise que la politisation de la Commission génère des effets de distance avec un ensemble de journalistes, notamment parmi ceux qui ne profitent pas des rétributions symboliques dont disposent les représentants des plus grands quotidiens (*Le Monde*, le *Financial Times*, le *Spiegel*). Le pouvoir accru de la Commission ouvre en ce sens des marges de manœuvre non pas pour les marginaux mais pour des « seconds » (*Libération* ou *Focus* par exemple) d'autant plus enclins à résister aux pressions politiques de leur gouvernement national qu'ils jouent localement leur position d'avant-garde face aux journaux concurrents qui occupent des positions plus « institutionnelles ». Si l'on ajoute à cela les campagnes nationales qu'appelle le contexte de l'agenda 2000 – où se négocient des programmes aussi importants sur le plan financier que la politique agricole commune – on comprend mieux que de nombreux journalistes aient relayé les enquêtes puis se soient investis dans la dénonciation morale des scandales de la Commission. Les dénonciations morales sont, là encore, plus « lisibles » que l'annonce de n'importe quelle réglementation communautaire, et, par ailleurs, les prises de positions des acteurs politiques qu'appelle le climat naissant des affaires offrent aux journalistes un matériau moins coûteux et plus immédiatement utilisable que celui qui provient de la réalisation d'enquêtes.

Il en découle que, peu à peu, des alliances inattendues vont exister entre Jean Nicolas et des journalistes de plus en plus en plus nombreux, qu'ils développent leurs propres enquêtes ou se fassent simplement les relais des affaires révélées par leurs confrères. La

---

[47] Schickel (C.), *Les journalistes accrédités auprès de l'Union européenne*, Mémoire pour le DEA de science politique, IEP de Strasbourg, 1995.
[48] *Ibid.*
[49]. Sur ce point, Brookes Rod, « Newspapers and national identity : the BSE/CJD crisis and the British press », Media, Culture and Society, vol 21, n°2, 1999, pp. 247-263. Je remercie Dominique Marchetti pour cette référence.

difficulté de « tenir le jeu », compte tenu des caractéristiques fluides de l'espace journalistique européen, les tentatives tardives d'intervention plus « autoritaires » par le service du porte-parole de la Commission, ont dans ce contexte non seulement échoué, mais suscité des réactions collectives de la part des journalistes accrédités et de leurs représentants associatifs. En bref, alors que les entreprises morales des journalistes relevaient d'engagements très différents, la dynamique du scandale a comme contribué à cristalliser – au moins temporairement – un espace public de vigilance au sein duquel des journalistes d'ordinaires lié à la Commission ou évoluant dans un espace fragmenté ont pu se réapproprier l'identité professionnelle du journaliste « moral » qui est la leur dans les espaces nationaux.

La Parlement comme arène et comme point de convergence

Dans ce contexte, les parlementaires ont eux aussi joué un rôle important. L'arène parlementaire a, en effet, représenté l'un des points de convergence qui a permis de rassembler les différentes définitions du scandale. Si, une fois la crise passée, la démission a été souvent interprétée comme une victoire du Parlement européen contre la « technocratie bruxelloise », c'est toutefois au détriment d'une prise en compte de la complexité de processus. L'origine des affaires tient tout d'abord à la position très particulière de la commission de contrôle budgétaire du Parlement (COCOBU). Sur la question de la lutte anti-fraude, celle-ci est tout d'abord placée dans une position symétrique à la Commission et, là encore, dans une opposition structurellement frontale pour le contrôle des activités de contrôle. Mais elle occupe une position au sein du Parlement qui prédispose à la frustration de ses membres.

On pourrait en effet penser que, du fait des missions et de la fonction de contrôle des institutions parlementaires, la COCOBU représente un organisme central au Parlement européen. C'est loin d'être le cas, au moins dans la conjoncture qui nous intéresse ici. Le Parlement européen fait en effet l'objet d'investissements politiques très particuliers et tend à faire fonction de champ périphérique pour de nombreux parlementaires[50]. Du même coup, les parlementaires les plus titrés font partie d'autres commissions, elles-mêmes plus prestigieuses[51]. Cette situation fait que la COCOBU est investie prioritairement soit par les plus petits groupes politiques (Vert, Libéraux, Villiéristes), soit par des agents déjà intéressés par cette fonction. La COCOBU comprend ainsi des entrepreneurs de morale déjà confirmés au niveau national : c'est le cas du juge Thierry Jean-Pierre, ou, à un moindre degré, des groupes politiques dont la lutte contre la fraude représente une ressource dans leur pays. C'est dire que, indépendamment de leur position institutionnelle plutôt reléguée, ces experts peuvent trouver dans la conjoncture « morale » ouverte par la Commission des motifs d'engagement. Il n'est guère étonnant que cette double situation de face-à-face avec la Commission et de position à reconquérir ait conduit à ce que la COCOBU devienne l'une des plaques tournantes du

[50] Sur le Parlement européen comme champ périphérique. Cf. la thèse en cours de Willy Beauvallet et son mémoire de Dea, *Les Eurodéputés français, logiques différentielles d'investissements au sein d'un espace politique périphérique*, IEP de Strasbourg, 1998.

[51] En dépit des faibles compétences de l'Union en la matière, la commission des Affaires étrangères est ainsi l'une des plus prisées par les parlementaires, tant elle permet de faciles reconversions dans les espaces politiques nationaux.

développement des affaires à partir de septembre 1998. Sa présidente, une Verte allemande, s'est ainsi massivement impliquée dans le suivi des affaires ; elle n'a pas été pour rien dans le refus de la décharge budgétaire à l'égard de la Commission en novembre, véritable acte de défiance parlementaire à l'égard de la Commission (sur lequel nous reviendrons plus bas). En outre, c'est également à la présidente de la COCOBU que Van Buitenen adresse son rapport en décembre 1998.

Cette reprise en main de l'entreprise morale par la COCOBU et, surtout, son retournement contre la Commission n'auraient cependant pas été possibles sans la rencontre de soutiens au Parlement. Si ces soutiens ont, au moment de la démission de la Commission, pris le sens d'une opposition à cette dernière, le processus est au départ tout autre. Les soutiens s'expliquent par l'imbrication de différentes définitions de la conjoncture. Une conjoncture institutionnelle, tout d'abord : les soutiens de parlementaires interviennent à un moment où les dispositions du traité d'Amsterdam conférant plus de pouvoir au Parlement ne sont pas encore en vigueur et où, semble-t-il, nombre de parlementaires sont dans l'attente de transformer leur compétence virtuelle en compétence réelle. La conjoncture est aussi celle de l'approche des élections européennes, dont le succès est souvent mesuré à l'aune des chiffres d'abstention et qui constituent une opportunité réelle pour des partis à la marge des champs politiques nationaux de gagner des suffrages, de conquérir des postes et d'espérer les ressources matérielles et symboliques qui en découlent. Dernier élément, la conjoncture est celle de la préparation de la conférence intergouvernementale et l'on sait combien les questions budgétaires et institutionnelles (nombre de Commissaires et de députés, voix au Conseil) qu'appelle la définition du cadre de l'Europe élargie participe à la réévaluation des différents intérêts nationaux dans les prises de positions des parlementaires européens.

La coexistence de ces différentes définitions de la situation politique n'est pas une première. Mais elle a d'ordinaire pour effet de rendre difficilement maîtrisable les investissements des parlementaires dans le Parlement. Le fait est qu'ici, la lutte anti-fraude a, au contraire, représenté un point de ralliement de cet ensemble très hétérogène qu'est le Parlement européen. D'une part, la plupart des parlementaires ont déjà été confrontés au problème sur le plan national, mais surtout les affaires représentent, dans cette conjoncture de pré-mobilisation, un thème « potentiellement » lisible à l'extérieur.

La mobilisation ne devient véritablement collective qu'à la veille de la remise du rapport du Comité des experts indépendants qui a précipité la démission de la Commission et dans la mesure où elle est l'instrument d'un autre enjeu : la question de la responsabilité de la Commission. Cette question est loin d'être tranchée dans le dispositif communautaire et les affaires vont être l'occasion de la faire émerger[52]. Dans un premier temps, et sous l'effet des recommandations de la COCOBU, cette mobilisation se manifeste dans le refus de la décharge. La procédure de décharge budgétaire fait presque fonction de vote de confiance, en l'absence de cette dernière procédure politique. Elle a déjà été refusée quelques années plus tôt. Le refus qui intervient en décembre 1998 consiste plus dans la manifestation d'un rappel à l'ordre parlementaire à l'égard de la

[52] Sur la question de la responsabilité de la Commission européenne, cf. Constantinesco (V.), « La responsabilité de la Commission européenne : la crise de 1999 », *Pouvoir*, n°92, 2000.

Commission que dans un vote de défiance. Mais elle est l'occasion d'un tournant conjoncturel dans le développement du scandale, pour ne pas dire d'un engrenage. Cet engrenage commence avec la dépôt d'une motion de censure par le groupe des socialistes européens (PSE), motion de censure qui était à l'origine destinée à couper court à la dynamique du scandale. Cette motion apparaît en effet comme le produit d'un accord entre Pauline Green, leader du groupe socialiste (le plus important au Parlement), et le Collège pour organiser un vote de confiance permettant de remettre en selle la Commission. Mais cette motion est elle même contrée par une seconde motion, plus hostile à la Commission et soutenue par les groupes minoritaires auxquels se joignent des députés du Parti populaire européen (PPE) et de nombreux députés allemands. C'est cette seconde motion qui va pousser Jacques Santer à proposer la nomination d'un groupe d'experts indépendants sur les affaires, groupe d'experts dont le rapport va précipiter la chute de la Commission en mars 1999.

Dynamique du scandale et institutionnalisation de la vigilance

Le scandale est né de la rencontre entre des mobilisations très différentes. Ces usages croisés de la morale ont contribué à unifier pour un temps les investissements politiques des acteurs engagés et à cristalliser un espace politique communautaire d'ordinaire fractionné dans une gouvernance à multi-niveaux. La façon dont le Collège a fait face à la crise a, sans conteste, alimenté cette dynamique. Ce qui, dans les commentaires, a été pris comme des erreurs de la Commission dans la gestion de la crise tient toutefois à ce que ces mobilisations sont apparues comme une activité « hors cadre »[53] pour de nombreux commissaires peu habitués aux mobilisations politiques communautaires et focalisés sur d'autres enjeux. Dans la conjoncture du début 1999, les membres du Collège avaient quelques motifs de se satisfaire du lancement réputé réussi de l'Euro et de l'ouverture des négociations sur l'élargissement, autant de grands enjeux publics, là encore, dignes d'un « gouvernement » et qui laissaient peu augurer la dynamique prise par les scandales. Il reste que c'est moins sur les conditions de la démission que l'on souhaiterait insister ici, que sur les effets de cette dynamique sur le renforcement de la lutte anti-fraude.

Il faudrait plus que quelques lignes pour analyser les effets de ces mobilisations sur la transformation du jeu politique européen. Mais peut-être peut on en indiquer quelques pistes. Avant d'être une conséquence de la démission, ces effets tiennent d'abord à la dynamique même du scandale. Même si les commissaires n'ont sans doute pas saisi toute la mesure des mobilisations, ils n'ont pas été inertes et ils ont, dans un premier temps, trouver dans l'intensification de la politique anti-fraude une ligne de conduite cohérente, tant face aux accusations dont la Commission faisait l'objet qu'au regard de l'entreprise de plus longue haleine dont elle était l'initiatrice. La création d'un nouvel organisme de lutte anti-fraude apparaît, sous cet angle, comme un bon exemple des gages de bonne conduite qu'appellent les interactions entre le Collège, le Parlement et l'espace public virtuel qu'a favorisé la crise. Dans son discours au Parlement prononcé en octobre suite au rapport Bosch, Jacques Santer rappelle ainsi les efforts entrepris par la Commission en

[53] Goffman (E.), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991.

matière de « bonne gestion »[54], avant quelques mois plus tard de mêler étroitement la création du nouvel office qui doit succéder à l'UCLAF au vote de décharge qu'il demande aux parlementaires pour le budget de 1996[55].

La démission passée, la création de l'Office de lutte anti-fraude (OLAF) est également un bon exemple des effets de la crise sur l'institutionnalisation de la lutte anti-fraude. Fruit d'un accord entre les différentes institutions communautaires, le nouvel organisme apparaît paré d'une légitimité nouvelle et renforcée par de multiples garanties de son indépendance[56]. Mais surtout, cette institutionnalisation va de pair avec la professionnalisation de l'entreprise morale. En n'étant plus placé sous la dépendance directe de la Commission, le nouvel organisme institue des postes nouveaux. C'est d'abord le cas d'un comité de surveillance, gage d'indépendance et comprenant cinq personnalités indépendantes. La nomination d'un directeur est également prévue. Bien que sous la responsabilité du secrétariat général de la Commission, l'UCLAF était déjà dotée d'un directeur. Mais, ici, le dispositif de nomination est tout autre. Le directeur est à présent recruté par concours et après des consultations diverses entre la Commission, le Parlement, le Conseil et le comité de surveillance ; ses compétences sont juridiquement fixées. Indépendamment de cette codification accrue, ces dispositions débouchent sur des postes effectifs et la sollicitation de professionnels dont la compétence est reconnue : un professeur de droit pénal, deux magistrats, le secrétaire général d'Interpol et un avocat, en ce qui concerne le comité de surveillance[57]. Le directeur de l'Office nommé à l'issue de la crise détient enfin des propriétés facilement valorisables comme celles d'être un professionnel reconnu. Le communiqué de presse de la Commission qui fait suite à la nomination du directeur de l'OLAF le 22 décembre 1999 souligne ainsi sa « carrière reconnue dans le droit pénal et la lutte contre la criminalité organisée, la fraude et la corruption » ou encore ses fonctions actuelles de chef de l'unité de lutte antifraude du Bureau du Haut représentant en Bosnie et Herzégovine comme son passé « Il a notamment dirigé l'un des premiers services spécialisés dans ce domaine en Allemagne à Munich »[58]

Autre conséquence de la dynamique du scandale : la juridicisation et la bureaucratisation des procédures. Les effets des concurrences organisationnelles sur l'inflation réglementaire sont bien connus depuis les travaux d'E. Gouldner puis de M. Crozier et E. Friedberg[59]. La création de l'OLAF dans le climat des concurrences auxquelles donnent lieu les affaires en est un nouvel indicateur. Entre les premiers projets puis la décision de la Commission de créer cet organisme le 28 avril[60] et le règlement finalement

---

[54] Discours de J. Santer, débat sur le rapport Bösch sur l'indépendance, le rôle et le statut de l'UCLAF, PE, Strasbourg, 6 octobre 1998.

[55] Intervention de J. Santer, Session plénière du Parlement européen, Bruxelles, 2 décembre 1998.

[56]. Ces garanties tiennent notamment dans des dispositifs de recours du directeur de cet organisme auprès de la Cour de justice des communautés européennes et dans l'institution d'un comité de surveillance indépendantSur ce point, cf. l'accord inter-institutionnel du 25 mai 1999, entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union Européen et de la Commission relatif aux enquêtes anti-fraude, *JOCE*, 31 mai 1999.

[57] *Direct info*, 2 juillet 1999 (**dire ce qu'est Direct Info**).

[58] IP/99/1032

[59] Crozier (M) et Friedberg (E), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, **P.**

[60] Décision du 28 avril 1999, 1999/352/CE, CECA, EURATOM

adopté par le Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999[61], on assiste ainsi à la multiplication des considérants et des articles du texte qui donne naissance à l'OLAF. De cinq a sept considérant dans les premiers textes, on passe à vingt et un dans le règlement du, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude. De sept articles dans la décision de la Commission, on passe à seize dans le second texte. Mais, surtout, les textes sont complétés par toute une série de dispositions portant sur les procédures d'enquêtes, au sein des institutions européennes comme à l'intérieur des Etats, et sur l'information dont les collaborations qu'elle engagent doivent faire l'objet.

Sous ces différents aspects, le cas des scandales qui ont affecté la Commission européenne montrent bien la façon dont les usages, les instrumentalisations et les expérimentations multiples de la lutte anti-fraude contribuent, par un effet boule de neige, à en faire un enjeu incontournable des nouvelles formes de gouvernance. Là est sans doute l'effet des multiples processus qui conduisent à ce que « l'arroseur » deviennent « l'arrosé ». Ce retournement est le fruit d'investissements très différents, mais leur convergence finit par faire changer de statut l'entreprise morale. Dans le cas européen, elle s'écarte à présent assez nettement de l'effet de mode ou de l'instrument de valorisation politique qu'elle était. Le dispositif institutionnel voit des institutions comme la Cour des comptes ou des fonctions comme celle de la lutte anti-fraude valorisées. Mais surtout la variété des prises de position dont la lutte anti-fraude a fait l'objet a poussé à la définition de normes, à la réduction de leur interprétation possible ainsi qu'à la redéfinition des savoir-faire et des profils légitimes, au bout du compte plus juridiques et, à l'exception apparente de Romano Prodi, plus « nordiques » ou « austères ». Même si ce chemin a emprunté les particularités des institutions européennes, rien n'indique que la dynamique de ce processus ait été en fin compte différente au sein des Etats membres, l'austérité « économique » du milieu des années 1980 faisant place à une austérité « morale » qui relève d'un nouveau défi de la légitimation politique.

[61] CE n°1073 et 1074 /1999, JOCE du 31 mai 1999