

GRASPE

Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen
Reflection Group on the Future of the European Civil Service

Cahier n° 20
Mai 2012

G
R
A
S
P
E

Sommaire

Éditorial	3
La méthode est-elle encore utile ?	8
Traité fondateurs et Traité de l'ombre	14
<u>Fiches de lecture</u>	
Le doux monstre de Bruxelles ou l'Europe sous tutelle	27
Sauvons la démocratie ! Lettre ouverte aux femmes et hommes politiques de demain	31
Le champ de l'eurocratie, une sociologie du personnel politique de l'UE	44
La Puissance au XXIème siècle. Les nouvelles définitions du monde	46
<u>Bonnes feuilles</u>	
Le champ de l'Eurocratie Une sociologie politique du personnel de l'UE	56

*Changer l'état des choses est aisé,
l'améliorer est très difficile*
ERASME

E-mail : graspe@graspe.eu Website : <http://www.graspe.eu>
Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires
© GRASPE 2012

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Responsable de la
rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE

Rédaction : Stephane ANDRE, Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT,
Thimios BOKIAS, Laurent BONTOUX, Paul CLAIRET, Yves
DUMONT, Wolfgang ENTMAYR, Elie FAROULT, Anders
HINGEL, Philippe KERAUDREN, Andréa MAIRATE, Jacques
PRADE, Vlassios SFYROERAS, Jean-Paul SOYER, Catherine
VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Contributeurs

Philippe AIGRAIN
Stéphane ANDRÉ
Fabrice ANDREONE
Jacques BABOT
Angelo BAGLIO
Gilles BERTRAND
Thimios BOKIAS
Laurent BONTOUX
Anastassios BOUGAS
Didier BOUTEILLER
Francisco
CABALLERO SANZ
Bernard CAISSO
Pino CALO
Paraskevas
CARACOSTAS
Paul CLAIRET
Victoria DAVYDOVA
Maria Eduarda DE
MACEDO
Bertrand DELPEUCH
Isabelle DEMADE
Yves DUMONT
Wolfgang ENTMAYR
Elie FAROULT
Tomas GARCIA
AZCARATE
Fernando GARCIA
FERREIRO

Didier
GEORGAKAKIS
Mireille GRUBERT
Dimitris
HATZISTRATIS
Anders HINGEL
Thomas HENOKL
Michel HUSSON
Sylvie JACOBS
Olivier JEHIN
Philippe
KERAUDREN
Notis LEBESSIS
Roberto LENTI
Joël LE QUÉMENT
Alain LIBEROS
Jose Manuel LOPEZ
CEJUDO
Beatrice LUCARONI
Andrea MAIRATE
Rafael MARQUEZ
GARCIA
Olivier MERLE
Francisco MOLERA
APARICIO
Ugur MUL DUR
Benoît NADLER
Koen NOMDEN
Béatrice ORNSTEDT

Jaime PEREZ VIDAL
Ines PERIN
Paolo PONZANO
Jacques PRADE
Dorian PRINCE
Antoine QUERO
MUSSOT
Nicolas SABATIER
Manuel SANCHIS i
MARCO
Ludwig SCHUBERT
Burkart SELLIN
Giovanni SERGIO
Vlassios SFYROERAS
Kim SLAMA
Jean-Paul SOYER
Michel STAVVAUX
Elena STROE
Béatrice THOMAS
Roger
VANCAMPENHOUT
Philippe VAN PARIJS
Catherine
VIEILLEDENT-
MONFORT
Georges VLANDAS
Timothée VLANDAS
Werner WOBBE

*Les articles publiés dans ce
numéro ne reflètent pas
nécessairement le point de vue
de chacune des personnes ayant
participé aux travaux de
Graspe.*

Retrouvez les numéros précédents des cahiers du
GRASPE sur notre site web :

Site web : <http://graspe.eu>

e-mail : courrierlecteur@graspe.eu

Éditorial

Le Président de la Commission Européenne discute régulièrement chaque année avec le personnel. La dernière fois fut le 20 mars 2012.

Qu'allait dire le Président au moment où le personnel constatait chaque jour dans son travail comme par les informations qu'il reçoit, que la Commission est de moins en moins un *acteur politique* et de plus en plus un *outil* de gestion et d'exécution, utilisé au gré des arrangements entre (encore) grands États européens... un peu comme un simple Service extérieur, instrument de *renationalisation collective* du peu de politique étrangère traitée auparavant au niveau européen? ⁽¹⁾

Qu'allait-il dire, au moment où la solidarité européenne entre peuples et citoyens de l'Union se traduit pour l'essentiel par un traité d'austérité fiscale, pesant essentiellement sur ce fondement de la démocratie que constituent les classes moyennes? Un traité intergouvernemental de surcroît, donc aux disciplines (re)négociables en permanence, au lieu d'une *coopération renforcée* prévue par le Traité de Lisbonne mais qui présentait - pour les promoteurs du traité - le double inconvénient d'impliquer la Commission comme garant impartial du respect des règles et surtout de devoir compter sur la vigilance démocratique européenne du Parlement européen...

Qu'allait-il dire au moment où la Fonction publique européenne, bouc émissaire en permanence et toujours de permanence, était jetée en pâture aux plus eurosceptiques et aux plus populistes et où le statut de ses quelque 50 000 fonctionnaires (i.e. le quart de l'effectif requis pour une grande capitale) était présenté comme une *"variable d'ajustement impérative pour calmer les peuples"*...en lieu et place des traders et autres personnages douteux?

Le discours, remarquable comme à l'accoutumée, a tenu à la fois du *village Potemkine* dans le ton et la forme, de la formule *"nous vaincrons parce que nous sommes les plus forts"* sur le fond... Or, comme aurait pu le dire Churchill, à la fois en expert et comme auteur plein d'humour de nombreuses définitions du mensonge en politique, *"pour mobiliser les gens, le problème n'est pas le mensonge mais le dosage..."*

Pour faire court et ne pas risquer d'être fastidieux, on se limitera ici à souligner quelques éléments structurants, emblématiques en tout cas, de cette intervention :

- D'abord, et qu'on se le dise, l'avenir est prometteur... à long terme: cette tonalité très "*l'avenir sera radieux*", avait quelque chose de rafraîchissant à défaut d'être crédible et mobilisateur.

- Dans l'immédiat, la Commission a vu son rôle renforcé tout au long de la crise. En effet, la Commission a toujours pris l'initiative et a su démontrer en permanence la valeur ajoutée de son action et du cadre communautaire: de nombreux fonctionnaires ont alors réalisé combien les journaux étaient mal informés et combien ils étaient eux-mêmes encore plus mal informés que les dits journaux...

- Pour en arriver là, la Commission a dû se battre pour faire respecter voire faire prévaloir l'intérêt commun: nombre de participants ont alors réalisé à quel point la pugnacité de la Commission était une vertu discrète.

- Pour l'instant, le temps est venu de relancer la croissance économique en Europe, dès lors que les disciplines budgétaires et les régulations financières sont en place: la manière d'accompagner le changement d'analyse dominante, tout en ayant l'air de le devancer (mais pas trop tout de même), relève du grand art... A l'heure où une note ou une analyse est jugée dépassée dès qu'elle date du début de la semaine, peu de gens se souviennent de ce propos d'un politicien français du siècle passé, Edgard Faure, "*On dit que je suis une girouette, mais ce n'est pas la girouette qui tourne, c'est le vent qui change...*"

- Mais en attendant que la crise sociale et économique se résorbe, "*la Commission et la Fonction publique européenne doivent donner l'exemple et se montrer solidaires avec les peuples d'Europe*".

- La Commission a donc pris l'initiative de réformer le Statut de la Fonction publique européenne, non seulement pour illustrer cette solidarité, mais aussi pour prévenir les initiatives les plus hostiles de certains États membres à l'encontre de cette Fonction publique: le problème, lorsque la crédibilité et la confiance sont parties, c'est que même lorsque la vérité est présente elle n'est plus audible. Le Vice-Président Sefkovic a eu beau détailler les mesures évoquées sur le thème du "moindre mal", il a eu beau souligner avec conviction avoir démontré aux États membres que la Fonction Publique européenne était déjà moins attractive pour un nombre croissant de postes et fonctions (économistes, juristes spécialistes

de la concurrence, etc.), il n'a pas été totalement entendu ce matin du 20 mars...

Ce genre d'évènement ne relèverait pas d'un éditorial en temps normal. S'il fait cependant l'objet d'un Édito, c'est qu'il est révélateur de plusieurs phénomènes.

A la perte de confiance des citoyens européens dans la volonté de leurs dirigeants et non, -- en tout cas, pas encore -- dans la capacité de l'Union de les sortir de la crise, vient désormais en écho le désenchantement des membres de la Fonction publique européenne quant à leur mission individuelle et collective, un désenchantement qui s'accompagne d'une perte de confiance croissante à l'égard des principaux responsables des Institutions européennes.

Autre trait marquant de cet évènement, lié au fait que la crise a non seulement un effet introspectif/inward-looking sur les priorités de l'Union, mais qu'elle a contribué à affaiblir celle-ci sur le plan international. En effet, les interventions et interrogations au cours de cette matinée ont illustré cette tendance: la dimension extérieure y a été à peine abordée.

Cette absence de courage assumé et de vision ne surprend plus mais inquiète. Surtout, au moment où certains s'interrogent avec une forte dose de *Schadenfreude* sur les fondements de "*L'insoutenable légèreté de l'être*" de l'Union et de l'€uro...

Lorsqu'on lit cette synthèse ambitieuse de la géopolitique de Pierre Buhler, "*La puissance au XXIème siècle, les nouvelles définitions du monde*" (CNRS Editions, Paris, 2011), qui démontre que le gagnant est toujours celui qui change les règles du jeu, on mesure combien l'immobilisme et la nostalgie qui prévalent en Europe risquent de placer d'ores et déjà celle-ci dans le camp des perdants.

Une impression confirmée par le livre collectif, "*Le champ de l'Eurocratie-une sociologie politique du personnel de l'UE*" (Editions Economica, Paris, 2012), sous la direction du professeur Didier Georgakakis de l'Université de Strasbourg. Cet ouvrage relève trois tendances de fond qui "justifient" la vacuité politique actuelle au niveau européen comme projet revendiqué:

- "*Le corps de compétences classique, centré sur le projet européen, est contesté au profit d'un modèle issu du management international indifférencié, plus proche du privé, et par ailleurs peu porté sur la diversité linguistique et l'intelligence multiculturelle qui étaient jadis valorisés*", la manière dont est conduite la restructuration de certaines DG étant l'illustration "exemplaire de cette politique de "substitution" ⁽²⁾.

- " Difficile toutefois de penser qu'il s'agisse d'un "tournant démocratique" visant à se rapprocher des citoyens....Il s'agit plutôt d'un changement d'élites plus mondiales et tournées vers les outils du business, et moins spécifiquement européennes et animées par le sens de l'intérêt public ou le projet politique (quel qu'il soit) de plus long terme."

- A propos de la Fonction publique européenne, de sa remise en cause et de son remplacement progressif par du personnel "national" (cf. Service Extérieur) ⁽¹⁾, "On peut ainsi se demander si le "centre de gravité" du champ ne se déplace pas depuis une dizaine d'années des plus permanents (porteurs d'une vision de l'intérêt commun) vers les plus intermittents qui ont, du fait de leur trajectoire, plus de dispositions au marchandage qu'à une vision politique commune de long terme..."

La Commission, l'Unilever du XXIème siècle ?

Et si c'était ça, le projet commun des États européens, tandis que Chinois, Indiens et d'autres pensent leur avenir et celui du monde dans lequel ils veulent inscrire leur projet...

Et si c'était ça, l'avenir prometteur à long terme dont il était question ce matin du 20 mars?

(1) L'absence d'une vraie Politique étrangère et de Sécurité Commune (PESC) ainsi que la volonté de ne pas en avoir ont été à la fois accentuées, consacrées et masquées, dans le cadre du Traité de Lisbonne, par la création d'un Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), véritable exercice de renationalisation du peu de politique étrangère et de sécurité conduite en fonction de l'intérêt commun européen. Pour être certain que cette volonté d'absence demeure réalité, la composition du personnel dudit Service a été soigneusement dosée. D'une part, l'intégralité de sa hiérarchie et tous les sujets "sensibles" sont confiés à des diplomates nationaux qui n'ont pas vocation à s'intégrer à la Fonction publique européenne: ces diplomates "se juxtaposent" au lieu de s'intégrer les uns aux autres et avec les fonctionnaires de la Commission affectés à ce Service. D'autre part, ces derniers, même s'ils constituent les 2/3 des effectifs, sont appelés à terme à être tous affectés aux tâches ancillaires. Cette machinerie inefficace, aux coûts de fonctionnement particulièrement élevés (à ne pas confondre avec Service "d'un grand prix"!), a conduit certains observateurs attentifs à se référer à un titre de film pour en commenter l'(in)existence et le bien-fondé, "**Tout ça pour ça**"...

(2) Dans son essence comme dans ses modalités, la "restructuration" de la Direction générale INFSO à la Commission, conçue, dit-on, avec le concours d'un consultant britannique, a été mise en place "à la hache"... comme elle l'aurait été chez Monsanto, Unilever ou Dupont de Nemours.

[NB- Ces trois entreprises constituent des références en matière de recherche de résultats immédiats sans préoccupation excessive de long terme. Dans ce registre, on notera au passage que la dernière entreprise mentionnée a fait inopinément à Bhopal ce que la première a produit délibérément pour dévaster le Vietnam].

Envoyez vos réactions et contributions à : courrierlecteur@graspe.eu

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

GRASPE.EU

La méthode est-elle encore utile ?

La problématique des droits pécuniaires des fonctionnaires européens à travers le refus des États membres d'appliquer la méthode d'adaptation des rémunérations

Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne prévoit un mécanisme d'adaptation des rémunérations (article 65), plutôt discrétionnaire.

Dès les années 60, avec l'inflation, les rémunérations des fonctionnaires de l'Union européenne, ont perdu une grande partie de leur valeur en raison du refus des États membres d'adapter les rémunérations et pensions des personnels de l'UE.

C'est ainsi que le personnel a été obligé de déclencher des grèves parfois assez dures. Depuis 1972, malgré quelques interruptions, les États membres ont accepté de limiter leur pouvoir d'appréciation dans le cadre d'une méthode d'adaptation des rémunérations et pensions¹. La Commission fait une proposition d'adaptation au Conseil sur base de deux critères: l'inflation à Bruxelles et l'évolution moyenne des salaires des fonctionnaires nationaux des États membres hors inflation, ce qui permet de maintenir le parallélisme d'évolution des rémunérations des fonctionnaires européens et nationaux. Ni plus ni moins. Le Conseil s'engage par cette méthode à encadrer son pouvoir discrétionnaire et adopter la proposition annuelle de révision de la grille présentée par la Commission. En échange, le personnel accepte un prélèvement spécial mensuel sur sa rémunération brute, dont le taux a pu varier dans le temps. Il est de 5,5% aujourd'hui. Le mécanisme de la méthode est inséré dans une annexe du statut (annexe XI), dont la validité est limitée dans le temps (entre 8 et 10 ans).

En 2009, le Conseil a demandé l'application de la clause d'exception (gel des salaires), arguant de la crise. La Commission a saisi la Cour concernant l'illégalité de la décision du Conseil et a obtenu gain de cause. En 2010, le Conseil a adopté la proposition de la Commission qui diminuait la grille des salaires. En 2011, le

¹ Cf. La fonction publique de l'Union européenne, *La méthode d'adaptation des rémunérations et pensions des fonctionnaires des Communautés*, presse de l'ENA

Conseil a de nouveau demandé l'application de la clause d'exception.

En effet, fin décembre 2011, arguant de la crise une fois encore, les États membres ont refusé à nouveau de mettre en œuvre leurs obligations découlant du statut en matière de rémunérations et pensions, selon un scénario bien connu maintenant. Ils n'ont pas accepté la proposition de la Commission d'augmenter les traitements de base du personnel de l'UE alors que la plupart des fonctionnaires nationaux des grands pays ont été augmentés et alors que l'inflation en Belgique est en 2011 de 3,6%.

Fin mars 2012, la situation à propos de l'adaptation 2011 n'a pas changé. La Commission a introduit deux recours dans le domaine de l'adaptation des rémunérations (un recours en carence et un recours en illégalité) et le Conseil a décidé, à l'initiative de la France, d'introduire un recours contre la Commission.

Pour ce qui concerne l'adaptation de la contribution pension qui aurait dû être mise en œuvre fin 2011, aucune décision n'a pu être prise. La Commission court après une possible majorité qualifiée qu'elle n'arrive pas à dégager au sein du Conseil en violation flagrante des dispositions de l'annexe XII du statut. Le mois de juillet arrive, avec l'adaptation au titre de 2012, alors que rien n'a été fait en 2011.

Il faut bien constater que la Commission a essuyé ce double refus alors même qu'elle venait d'adopter sa proposition de révision du statut qui diminue une fois encore les droits et obligations des fonctionnaires de l'UE afin précisément de renouveler une méthode d'adaptation, que les États membres refusent désormais d'appliquer.

En effet, le Conseil, en mars 2012, a demandé à nouveau l'application de la clause d'exception (gel des salaires) et la non application de la méthode.

La question que l'on doit se poser aujourd'hui est la suivante: à quoi sert encore une méthode d'adaptation des salaires que les États membres refusent d'appliquer en invoquant la clause d'exception trois fois en huit ans, si ce n'est à dégrader le statut ? A quoi sert une telle méthode incertaine, que le personnel paye pourtant par un impôt supplémentaire de 5,5% prélevé sur les salaires² ?

La Commission aurait dû se poser ce type de question avant d'adopter une nouvelle proposition de révision du statut qui affaiblit les droits du personnel et par conséquent les capacités des

² Le projet de réforme de la méthode porte ce prélèvement à 6%

institutions. Cette proposition est aujourd'hui sur la table du Conseil et du Parlement. Qui peut sérieusement croire que la Commission va retirer sa proposition, en cas de dérapage du Conseil? Qui peut également croire que les États membres laisseront les salaires augmenter du niveau de la contribution de crise qui échoit fin 2013?

Il est aujourd'hui plus que temps pour le Collège de développer une vision de l'Europe et une ambition pour la Commission, d'où découlera le cadre juridique à appliquer au personnel. Une fois cette vision arrêtée, le Collège devrait définir une stratégie, avec le Parlement européen, dans le bras de fer qui s'annonce avec le Conseil, à propos du Statut.

Dans ce contexte, il est important d'avoir une vision à long terme sur l'évolution des conditions d'emploi. Une méthode est-elle encore possible, alors qu'on ne l'applique pas? Le système de calcul de la contribution pension qui n'est pas appliqué avec les États membres est-il encore viable? Quels sont les mécanismes alternatifs. Il est temps de dépasser les anciens cadres et d'inventer un futur pour l'administration européenne qui doit s'inscrire dans une ambition pour l'Europe de demain.

Concrètement, où en est-on de la situation dans le domaine de l'adaptation des rémunérations et de la contribution pension au titre de l'année 2011?

Les recours de la Commission

Lors de sa réunion de rentrée, le Collège a décidé d'introduire un recours contre le Conseil, dont a été chargé le Service Juridique. La difficulté dans cette affaire est de qualifier l'action des États membres: le Conseil a-t-il rejeté la proposition? A-t-il adopté une non-décision? S'est-il abstenu de décider ou a-t-il adopté une déclaration d'intention? Finalement, cela n'a que peu d'importance, les États membres, une fois encore, ont montré leur mépris, à l'égard de la Commission, de l'ensemble des institutions et du personnel de l'Union européenne.

Le Service Juridique de la Commission a introduit en fait deux recours pour couvrir l'ensemble des hypothèses sur la table.

Pour le cas où le Conseil aurait formellement rejeté la proposition de la Commission ou adopté une non-décision, la Commission a introduit un recours en illégalité, au titre de l'article 263 TFUE. L'exécutif communautaire considère que le Conseil a violé les articles 65 du statut et 3 de l'annexe XI du statut. Le Conseil n'a pas adapté les rémunérations sur base de la proposition de la

Commission alors qu'elle a démontré dans deux rapports, avec force détails, que la situation économique de l'UE ne s'est pas détériorée de manière grave et soudaine, au sens du statut, en 2011; et que par conséquent, il n'y avait pas lieu de déclencher la clause d'exception de l'article 10 de l'annexe XI, dont l'objet est de ne pas appliquer d'adaptation.

Pour la Commission, il ne fait pas de doute que la compétence d'apprécier des conditions de la situation économique dans l'Union européenne lui appartient, en application des traités communautaires. Par conséquent, elle n'a pas outrepassé ses compétences en décidant de ne pas proposer de déclencher la clause d'exception de l'annexe XI sur base des 17 critères analysés dans ces deux rapports successifs. Sur base de ces documents, elle n'a pas non plus commis d'erreur de jugement ou d'erreur manifeste d'appréciation.

En l'absence de proposition de la Commission de déclencher la clause d'exception, le Conseil ne pouvait refuser d'adapter les rémunérations et d'adopter les résultats qui découlent du mécanisme de l'annexe XI.

Par ailleurs, si la Commission avait proposé de déclencher la clause d'exception, dans le cadre des deux rapports sur la situation économique adoptés en 2011, elle n'aurait pas pu être adoptée par le Conseil, seul; mais bien en codécision avec le Parlement européen, au titre de l'article 336 TFUE.

Pour le cas où l'attitude du Conseil pourrait être considérée comme une absence de décision, la Commission a adressé une invitation formelle aux États membres de décider sur sa proposition d'adaptation des rémunérations, au titre de l'article 265 TFUE. En l'absence d'action, la Commission pourra introduire un recours formel en carence.

De cette manière, le Service Juridique de la Commission a couvert l'ensemble des hypothèses liées à cette affaire.

Il serait également utile que les autres institutions de l'UE interviennent formellement dans cette affaire, aux côtés de la Commission; et plus particulièrement le Parlement européen qui est acteur de la codécision.

Les États membres introduisent également un recours contre la Commission

D'après nos informations, le Conseil a chargé son service juridique de préparer un recours contre la Commission, à l'initiative des autorités françaises. Toutefois, on doit noter que ce recours n'a pas

été décidé à la majorité qualifiée, mais à la majorité simple. La Cour devra examiner les conditions d'adoption du recours dans le contexte de l'examen de la recevabilité car, en principe, pour les questions de substance, le recours doit être adopté à la majorité qualifiée. Le recours des États membres sera-t-il fondé sur une supposée illégalité commise par la Commission ou par la carence de la Commission (absence de proposition concernant le déclenchement de la clause d'exception) ? Finalement, sur ce point, la stratégie du Conseil n'a que peu d'importance. Il est probable qu'il plaidera l'erreur manifeste d'appréciation de la Commission par rapport à la situation économique, ce qui est contredit par les deux rapports adoptés par la Commission sur ce point.

Comment la Cour va-t-elle examiner ces deux recours?

En présence de trois recours sur la même affaire, il est probable qu'elle va joindre ces affaires ou bien, au moins, organiser une audience commune, avec plusieurs volets.

Et les éventuelles réclamations du personnel?

Certains syndicats proposent d'introduire des réclamations individuelles ou groupées. Elles ne sont d'aucune utilité puisque le Tribunal de la fonction publique européenne les mettra de côté, le temps que la Cour décide sur les recours institutionnels. Plus grave encore, en encombrant la DG HR et le SJ de la Commission, elles risquent d'encombrer ces services avec les obligations qui découlent de la gestion de ces réclamations, les empêchant de se concentrer sur les questions de fonds.

Pour ce qui concerne les indemnités de retard, elles sont accordées d'office dans une telle affaire. La Commission les appliquera donc automatiquement si le Conseil est débouté.

Le point sur le dossier de l'adaptation de la contribution pension, au titre de 2011 (-0,6%)

Sur base du statut, l'équilibre actuariel du régime de pensions des personnels communautaires est maintenu en faisant varier l'âge de la pension ou la contribution. Les paramètres de calcul sont prévus à l'annexe XII du statut.

Toujours en raison de la situation économique et de la position des États membres à propos de notre fonction publique, le Conseil n'a pas adapté la proposition de la Commission de diminuer la contribution pension.

Le Service Juridique du Conseil, à l'instar de la Commission, considère que le Conseil doit adopter cette révision qui repose sur des calculs découlant de critères objectifs connus et transparents.

Fin mars 2012, le Conseil n'a pas réussi à prendre une décision, en l'absence de majorité qualifiée alors que cette révision aurait dû être adoptée, en principe, avant la fin du mois de décembre 2011. Or, le Conseil doit adapter la contribution pour équilibrer le régime. En effet, il n'est pas prévu que le régime de fonds fictif soit en suréquilibre.

Il est clair que si le délai d'adoption de la proposition de modification de la contribution pension par le Conseil n'est pas fixé de manière précise; cette adoption doit se faire dans un délai raisonnable.

En l'absence de décision du Conseil, la Commission, devra sans doute adresser une mise en demeure au Conseil, au titre de l'article 265 TFUE et par la suite introduire en recours en carence contre le Conseil pour faire respecter le droit.

Pour ce qui concerne 2012

Le Conseil vient de proposer l'application de la clause d'exception. La Commission va devoir étudier la situation économique et éventuellement faire une proposition au titre de l'article 10 de l'annexe XI.

Soit elle considère que la méthode s'applique, elle doit alors refuser l'application de la clause d'exception et faire une proposition d'adaptation. Il est probable que cette affaire finira à nouveau devant la Cour, pour la troisième fois.

Soit elle considère qu'il faut appliquer la clause d'exception et elle doit le proposer. Toutefois, l'adoption de cette clause ne peut se faire qu'en codécision avec l'accord du Parlement européen.

Pour conclure, au vu de ce qui précède, on doit réitérer la question suivante: Faut-il diminuer les droits des fonctionnaires une nouvelle fois, en 2013, en échange d'une nouvelle méthode que les États membres n'appliquent déjà pas aujourd'hui? Cette question est cruciale !

Quand il s'agit de la fonction publique européenne, pourquoi les États membres refusent-ils de respecter l'état de droit, dont ils se font pourtant *urbi et orbi* les vertueux propagandistes ?

Traités fondateurs et Traités de l'ombre

Le premier traité communautaire, le traité CECA, fut signé il y a 60 ans.

En guise d'introduction

Depuis la signature du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) le 18 avril 1951³ et son entrée en vigueur le 23 juillet 1952, la séquence des traités fondateurs de l'Union européenne (et, subsidiairement, des autres traités : budgétaires, de fusion, d'adhésion, etc.) est marquée en creux par une série de projets de traités ou de constitutions, qui n'ont pas abouti et n'ont pas été signés ou ratifiés. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer l'impact de ces projets de traités. Ils ont nourri les débats, irrigué la réflexion et inspiré les auteurs des traités fondateurs eux-mêmes. Sans eux, l'Union européenne serait sans doute plus inachevée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Les traités fondateurs (le Traité CECA, les Traités de Rome – CEE et CEEA -, l'Acte unique, les Traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et le dernier en date, le Traité de Lisbonne, tout imparfait qu'il soit) doivent beaucoup à ces documents pionniers ou alternatifs, ces *traités de l'ombre* :

- 1. Le projet de traité instituant la Communauté européenne de la défense (1953 et 1954) et**
- 2. Le projet de traité instituant la Communauté politique européenne (Le « projet SPAAK ») (1953 et 1954)**

Le premier traité resté sur le bord de la route fut le projet de traité instituant la Communauté européenne de défense (CED). À l'euphorie qui marqua la signature et la ratification du traité CECA en 1951 et son entrée en vigueur en 1952 succéda la désillusion consécutive au rejet de la CED par l'assemblée nationale française lors du vote funeste du 30 août 1954. La conséquence immédiate de ce rejet fut le resserrement de la défense de l'Europe dans le cadre de l'OTAN. Dès 1955, la RFA fut arrimée à l'Alliance atlantique.

³ Le Traité instituant la CECA a expiré le 23 juillet 2002, soit 50 ans après son entrée en vigueur

Cependant, dès mars 1953 et anticipant le sort de la CED, l'assemblée de la CECA, présidée par Paul-Henri SPAAK - alors que Jean MONNET présidait la Haute Autorité de la CECA - avait, sous la dénomination d' « Assemblée *ad hoc* » et dans une composition quelque peu modifiée pour la circonstance, mis au point un projet d'autorité politique européenne sur la base de l'article 38 du traité CED prévoyant, entre autres, que « l'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier un système représentatif bicaméral ».

Pratiquement, l' « Assemblée *ad hoc* » mandata une commission constitutionnelle, constituée en son sein, pour préparer rien moins qu'un projet de constitution européenne. Le 9 mars 1953, Paul-Henri SPAAK, qui présidait également l' « Assemblée *ad hoc* », remit à Georges BIDAULT, président du comité des ministres des affaires étrangères, le projet de traité instituant la Communauté politique européenne. « L'Europe était à portée de la main⁴ ».

L'échange entre SPAAK et BIDAULT fut aigre : au premier qui se référait à la « grande aventure » de la réconciliation et de la construction européennes qui étaient sur le point de réussir, le second cita, non sans ironie, l'hommage que la première Elisabeth d'Angleterre avait adressé aux fondateurs d'un Empire : « Salut aux chercheurs d'aventures ». Et il poursuivit : « Il est apparu, en conséquence, au Conseil des Six ministres, qu'il convenait de laisser aux seules instances intergouvernementales (...) le soin de fixer les méthodes d'élaboration du Traité ». Jean-Pierre GOUZY a remarquablement commenté cet échange : « Une autorité politique européenne ? C'est justement ce que Georges BIDAULT semblait juger si inopportun en ce mois de mars 1953 (...). Le 10 mars 1953 fut à la fois le point culminant des entreprises supranationales, et le début d'un échec cuisant. Les événements n'allaient pas tarder à montrer, en effet, avec les redoutables échéances de la CED, qu'une nouvelle fois, « l'heure de la fédération européenne » était passée ».

Le 10 juin 1953, Georges BIDAULT, dans son discours d'investiture en tant que président du Conseil en France, prononça cette formule, qui traduisait le refus d'un transfert de souveraineté

⁴ Jean-Pierre GOUZY « Les pionniers de l'Europe communautaire » (Centre de recherches européennes - Lausanne 1968). L'on doit aussi à Jean-Pierre GOUZY une remarquable « Histoire de l'Europe 1949 – 2009 » (Éditions de Paris)

vers un État fédéral européen : « Faire l'Europe sans défaire la France⁵ » Fin 1953 et début 1954, l'interaction entre le cheminement du projet de communauté politique et les procédures de ratification du traité CED, qui en constituait la base juridique, allait peu à peu faire sombrer les deux grands projets européens.

On connaît la suite : après l'échec de la CED, la construction européenne allait rebondir, d'abord par la déclaration de Messine en juin 1955 et, ensuite, par la signature des traités de Rome (CEE – Marché commun - et CEEA – Euratom) le 25 mars 1957 et leur entrée en vigueur le 1er janvier 1958. Quant à Jean MONNET, il quitta la présidence de la Haute Autorité de la CECA et créa le « Comité d'action pour les États-Unis d'Europe ».

Le retard avec l'Histoire était pris : à mesure que les institutions et les politiques prévues par le traité CEE se mirent en place, il devint de plus en plus évident que la CEE devenait « un géant économique et un nain politique » et s'en remettait aux États-Unis pour sa sécurité et sa défense. Il fallut attendre le traité de Maastricht pour voir l'émergence d'une « Europe politique » plus structurée dans le cadre de la PESD - « Politique étrangère et de sécurité commune » (si l'on fait abstraction de la timide « coopération politique » ancrée dans l'Acte Unique).

Et ne parlons pas de l' « Europe de la défense » ! En 2010, elle n'en est encore qu'à ses prémices, en dépit de réalisations limitées, telles que la création de la « Brigade franco-allemande (1989), de l'« Eurocorps » (1992), et d'opérations ponctuelles, telles « Concordia » en Macédoine, « Artémis » en RDC, « Althea » en Bosnie-Herzégovine, etc. Il ne s'agit pas d'une armée européenne proprement dite, mais seulement de la mise en commun de forces pour mener des opérations militaires hors Union sur différents terrains d'opération, dans le cadre strictement intergouvernemental de la PESD - « Politique européenne de sécurité et de défense ». Et ce ne sont pas des accords bilatéraux, tels que le récent accord franco-britannique d'octobre 2010, qui confèrent à ce type d'initiatives une véritable dimension « européenne ». Une bonne nouvelle toutefois : « La crise budgétaire va peut-être suppléer le manque de volonté politique dans le domaine de la défense européenne. Jeudi 9 décembre, à Bruxelles, les 27 États de l'Union ont, en effet, décidé d'intensifier leur coopération militaire, d'accroître les synergies entre leurs forces armées et d'examiner un nouveau partage des tâches entre celles-ci. » (Le Monde du 11.12.2010).

⁵ Cette formule fut reprise par Lionel JOSPIN dans un discours prononcé le 28 mai 2001, dans lequel il se disait favorable à une « Fédération d'États-nations » plutôt qu'au projet fédéral proposé par les Allemands.

3. Le projet de traité instituant l'Union européenne (Le « projet SPINELLI ») (1984)

Après le refus de la France de ratifier le projet de Communauté européenne de défense (CED) en 1954, Altiero SPINELLI contribua activement à la relance du processus de construction européenne et continua de croire possible l'accord des pays européens sur un projet fédéral. Au plan national italien, Altiero SPINELLI mène une vie politique active. En 1970, il quitte la politique italienne, entre à la Commission des Communautés européennes, dont il prend en charge, jusqu'en 1976, les secteurs de la politique industrielle et de la recherche. Cependant, c'est au Parlement européen, où il occupe le siège de député de 1976 à 1986, que le combat d'Altiero SPINELLI trouve son aboutissement et qu'il marque définitivement l'histoire de la construction européenne. La nouvelle commission parlementaire chargée de la réforme institutionnelle de la Communauté, qu'il préside, aboutit au projet de traité instituant l'Union européenne, adopté le 14 février 1984 par le Parlement européen par 237 voix contre 31. Le texte renforce sensiblement le rôle du Parlement européen : celui-ci est doté d'un pouvoir budgétaire et législatif, dans certains domaines, et doit approuver le programme politique de la Commission européenne. Deux nouveautés de grande envergure sont introduites : le principe de subsidiarité et la conciliation, au sein du processus de décision, des stratégies concurrentes de coopération intergouvernementale et de l'intégration communautaire.

Entretemps, en 1986, année de la mort d'Altiero SPINELLI, avait été signé l'Acte unique qui, d'une part, créait les conditions de l'achèvement du marché intérieur unique (1er janvier 1993), et, d'autre part, renforçait la coopération en matière de politique étrangère, qui reste toutefois régie par la « méthode intergouvernementale ». Par une sorte de paradoxe, ce fut sans doute le projet SPINELLI qui accéléra le processus de réflexion qui allait conduire à l'adoption de l'Acte unique : de celui-ci, Altiero SPINELLI, fort de son propre projet, n'hésitait pas à dire que « la montagne avait accouché d'une souris ».

Bien que le Conseil des Communautés n'ait pas donné suite au « projet SPINELLI », celui-ci fournira l'une des bases de la relance européenne de la deuxième moitié des années 80, qui conduira à la signature en 1992 du traité sur l'Union européenne (le Traité de Maastricht) et à son entrée en vigueur en 1993, au terme d'une procédure de ratification marquée par un premier référendum négatif au Danemark et un référendum en France, où le « oui », soutenu par François MITTERAND, l'emporta avec un peu plus de 51% des voix.

Récemment (septembre 2010), un groupe de parlementaires européens, dont Daniel COHN-BENDIT, Guy VERHOFSTADT, Sylvie GOULARD et Isabelle DURANT, ont pris l'initiative de créer le « Groupe SPINELLI », en hommage au fédéraliste déterminé et pragmatique qu'il fut. Voici un extrait du manifeste de lancement du Groupe : « En ces temps d'interdépendance et de mondialisation, s'accrocher aux ombres de la souveraineté nationale, ce n'est pas seulement renier l'esprit communautaire, c'est surtout se condamner à l'impuissance politique. (...) L'histoire européenne nous l'a déjà montré : ce n'est pas avec moins, mais avec plus d'Europe que se trouvent les solutions aux problèmes qui se posent à nous. (...) Le nationalisme est une idéologie du passé. Notre objectif est celui d'une Europe fédérale et post-nationale, une Europe des citoyens. »

Le 20 décembre dernier, le Groupe de l'Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates du Parlement européen a organisé une réunion d'hommage et de souvenir en l'honneur d'Altiero SPINELLI au cours de laquelle fut projetée en première vision la vidéo « For a free and United Europe - Seventy years since Ventotene Manifesto ». Ce manifeste avait été rédigé en juin 1941 par Ernesto ROSSI et Altiero SPINELLI dans l'île de Ventotene où ils avaient été déportés.

4. Le projet de Constitution de l'Union européenne (Le « Projet Fernand HERMAN ») (1994)

Le traité de Maastricht avait une fois de plus révélé les ambiguïtés du projet européen. Certes, les optimistes encensèrent cette construction en trois piliers, comparée à un temple grec, tandis que les critiques de Maastricht raillèrent l'hétérogénéité et la complexité de l'édifice. Certes, le pilier communautaire était – partiellement, par la « jambe monétaire » - renforcé par la création de l'Union économique et monétaire (UEM), tandis que les piliers intergouvernementaux furent constitués par la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (2ème pilier) et par la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI) (3ème pilier). Dès lors, l'on vit réapparaître l'idée d'une « constitution européenne », plus lisible pour les citoyens, dont le Parlement européen allait prendre l'initiative.

Fernand HERMAN, ancien ministre belge des affaires économiques et député européen, fut chargé en tant que rapporteur de la commission institutionnelle du Parlement européen d'établir le « Deuxième rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union européenne ». En voici quelques extraits significatifs :

(. . .) « *Le Parlement européen, (. . .)*

A. considérant la nécessité, réaffirmée à plusieurs reprises au cours de la présente législature, de doter l'Union européenne d'une Constitution démocratique afin de permettre le développement de la construction européenne, conformément aux exigences de ses citoyens

B. considérant que le Traité sur l'Union européenne ne répond pas pleinement aux exigences de démocratie et d'efficacité de l'Union européenne

C. considérant que la Constitution doit être facilement accessible et compréhensible pour les citoyens de l'Union et doit constituer l'alternative démocratique de révision du Traité par rapport à la méthode de négociation intergouvernementale (. . .)

1. prend acte avec satisfaction des travaux de la commission institutionnelle ayant abouti à un projet de Constitution de l'Union européenne et demande au Parlement européen qui sera élu en juin 1994, de les poursuivre afin d'approfondir les débats sur la Constitution européenne, en tenant compte des contributions des parlements nationaux et de l'opinion publique, tant des États membres que des pays candidats à l'adhésion

2. propose qu'une Convention européenne réunissant les membres du Parlement européen et des parlements des États membres de l'Union se tienne avant la Conférence intergouvernementale prévue pour 1996 afin d'adopter, sur la base d'un projet de Constitution à soumettre au Parlement européen, des lignes directrices pour la Constitution de l'Union européenne et de confier au Parlement européen le soin d'élaborer un projet définitif

« Parallèlement, l'écroulement de l'empire soviétique et la réunification de l'Allemagne ont accéléré le mouvement vers l'Union politique. Sous l'impulsion de MM. Kohl et Mitterrand, au projet d'Union monétaire a été joint un projet d'Union politique qui a abouti au Traité de Maastricht dans sa forme actuelle. Ce texte, confus et illisible, résultat d'une négociation purement intergouvernementale qui n'avait été précédée d'aucun comité Spaak ou Dooge⁶ et où les préoccupations du Parlement européen n'ont été que partiellement prises en compte, n'a surmonté qu'avec difficulté l'épreuve des référenda organisés au Danemark et en France. L'atteinte ainsi portée à la crédibilité du projet, avivée par la crise économique qui a accru les divergences des politiques économique et monétaire entre États membres, a conduit à l'éclatement puis à la suspension du fonctionnement du système monétaire européen. »

⁶ Comité établi en 1984 pour préparer l'Acte Unique Européen de 1987. Il a été ainsi nommé d'après le sénateur irlandais James DOOGE, qui a présidé le comité.

« L'état de crise manifeste où se trouve aujourd'hui l'économie européenne, et plus particulièrement l'éclatement du SME, démontre de manière spectaculaire l'impasse où nous conduit la méthode intergouvernementale. L'avenir de la Communauté ne pourra jamais être géré ou pris en charge par un organe dont chaque membre a légitimement pour devoir la défense ou la promotion de l'intérêt national.

Le moment est donc venu pour le Parlement, comme au plus noir de l'euro pessimisme du début des années 80, de remettre la construction européenne sur les rails en proposant aux citoyens européens des solutions alternatives à l'impuissance désespérante des gouvernements nationaux. (...) »

« (...) La construction européenne ne va plus de soi. Le désenchantement, le scepticisme voire l'hostilité, ont fait suite à la confiance et à l'espoir. Le débat sur Maastricht a également révélé une profonde méconnaissance des réalités institutionnelles européennes. La complexité des rouages communautaires, la confusion des pouvoirs et des responsabilités, l'opacité de la législation communautaire, l'illisibilité du texte du Traité lui-même, rien n'a favorisé le soutien populaire à l'entreprise européenne. Les fédéralistes craignent un retour en arrière vers l'intergouvernemental et la renationalisation des politiques sous prétexte de subsidiarité, les nationalistes s'effarouchent de la menace que fait peser, sur leur identité nationale et leurs libertés, le centralisme bureaucratique qu'incarne la Commission de Bruxelles. Les Parlements nationaux, déjà frustrés par la réduction de leur influence au plan national, craignent une nouvelle diminution de leurs pouvoirs en faveur du Parlement européen. Personne ne trouve dans cette confusion la réponse à ses préoccupations et chacun, dans un front du refus, s'efforce de conjurer les dangers qu'il surestime. Une Constitution pour l'Europe, à condition d'être simple et lisible, devrait rassurer tout le monde en créant un cadre politique et juridique stable où les pouvoirs, les compétences et les responsabilités sont clairement définis et où les adaptations aux exigences du moment peuvent intervenir sans remettre en cause l'ensemble de l'édifice. (...) »

Le rapport Fernand HERMAN fut adopté par la commission constitutionnelle du PE le 9 février 1994 par 21 voix pour, 6 contre et 5 abstentions. Toutefois, le traité d'Amsterdam, signé en 1994 et entré en vigueur en 1999, ne marqua pas la rupture attendue quant à la méthode d'élaboration des traités. Certes, il ajoutait de nouvelles compétences, politiques et formes de coopération à celles prévues par les traités précédents, tantôt régies par la méthode communautaire, tantôt régies par la méthode intergouvernementale.

En particulier, il renforçait les piliers intergouvernementaux par la nomination d'un haut représentant pour la PESC (2^{ème} pilier) et la création de l' « espace de liberté, de sécurité et de justice » (3^{ème} pilier). Le traité d'Amsterdam laissa toutefois quatre « reliquats » touchant à la réforme des institutions en vue du grand élargissement : la composition de la Commission, la repondération des voix au Conseil et des sièges au PE et l'extension à de nouveaux domaines du vote à la majorité qualifiée (VMQ) au Conseil afin de surmonter la règle paralysante de l'unanimité. Le traité de Nice, signé en 2001 et dont la ratification fut laborieuse (le non irlandais nécessita un deuxième référendum), n'apporta pas davantage les bonnes réponses requises par le fonctionnement d'une Union à 25 et davantage. Le traité de Nice, entré en vigueur en février 2003, « a laissé un goût amer et engendré un malaise, mis en lumière par la Déclaration n° 23, adoptée par la Conférence intergouvernementale, qui a appelé au « lancement immédiat d'un débat à la fois plus large et plus approfondi sur l'avenir de l'Union européenne » devant aboutir en 2004 à une nouvelle révision des traités, autour de quatre thèmes : une simplification des traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris, sans en changer le sens ; une délimitation plus précise des compétences entre les États et l'Union européenne ; le statut de la charte des droits fondamentaux et le rôle des Parlements des États membres. Adopter cette déclaration revenait à admettre que la véritable réforme de l'Union restait à faire et que la méthode suivie jusqu'alors manquait de légitimité démocratique et de transparence⁷. »

5. Le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe (Le « Traité constitutionnel ») (2002-2004)

Fin décembre 2001, le Conseil européen, sous présidence belge, adopta la Déclaration de Laeken affirmant la nécessité pour l'Union de « devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace ». À cette fin fut mise en place une « Convention sur l'avenir de l'Europe » réunissant des représentants des États membres, du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Commission. La Convention s'assigna la tâche d'élaborer une « Constitution ». Dans la foulée de la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union et de la disparition de la Communauté, les conventionnels estimèrent opportun de remplacer les traités existants par un texte unique rassemblant, en quatre parties, les principes fondamentaux, la charte des droits fondamentaux, les politiques et le fonctionnement de l'Union et enfin les dispositions générales et finales.

⁷ Marianne DONY « Droit de l'Union européenne » (Éditions de l'Université libre de Bruxelles)

Rappelons quelques étapes chronologiques : le projet de Constitution fut remis à la présidence italienne en juillet 2003, ensuite soumis à une Conférence intergouvernementale et signé enfin en octobre 2004.

5.Bis Contribution à un avant-projet de Constitution européenne (Le « Document Pénélope ») (2002)

Les travaux de la Convention donnèrent lieu à la présentation, tant par ses membres que par la société civile qui suivait attentivement ses travaux, d'un nombre important de contributions diverses, de propositions d'amendements, voire de projets entiers de « constitutions » alternatives⁸. L'une de ces contributions devait retenir une attention particulière, parce qu'elle émanait de la Commission européenne elle-même.

Le projet de « Constitution de l'Union européenne » connu sous le nom de « Pénélope », élaboré à la demande du président PRODI par un groupe de fonctionnaires de la Commission conduit par le directeur général aux transports et à l'énergie, François LAMOUREUX, fut présenté officiellement à la presse en décembre 2002. Il avait été rédigé dans le plus grand secret : les membres de la Commission en avaient été tenus à l'écart, en particulier les représentants de la Commission au sein même de la Convention, Michel BARNIER et Antonio VITORINO. C'est dire le tollé que suscita la « Constitution secrète de Romano PRODI » (Le Monde du 7 décembre 2002) : « En prenant à contrepied le collège des commissaires, le président de la Commission a pris le risque d'être isolé pour défendre des propositions en partie concurrentes des conceptions du président de la Convention, Valéry GISCARD d'ESTAING ».

En particulier, le texte élaboré par l'équipe de François LAMOUREUX proposait une parade à une situation (qui s'est par ailleurs vérifiée plusieurs fois) où un référendum négatif dans un pays empêche tous les autres d'adopter la constitution ou le traité soumis à ratification. Le document LAMOUREUX, qui se situait dans le droit fil de la méthode communautaire, prévoyait en outre qu'une révision éventuelle d'une constitution ou d'un traité devrait avoir été ratifiée par une super-majorité d'au moins cinq sixièmes des États membres, le seul cas requérant l'unanimité étant celui de l'adhésion d'un nouvel État membre. En conclusion, disons que « Pénélope » était un projet d'une remarquable lucidité, mais sans

⁸ On citera, entre autres, *Une Constitution européenne* de Robert BADINTER, que l'on aurait un grand intérêt à relire en ces temps où l'on reparle du besoin d'institutions pérennes et moins complexes

doute téméraire, si l'on en juge par l'accueil qu'il reçut et par le fait que le président PRODI, devant les réactions suscitées par le projet, jugea préférable de s'en détourner.

Le TAURILLON, « magazine eurocitoyen » dans son édition du 29 août 2006, rendait hommage à François LAMOUREUX, qui nous quittait à 59 ans, et évoquait ainsi le « projet Pénélope » :

« (...) Ainsi, s'il avait été adopté, ce document aurait permis à la Commission européenne de contrebalancer le pouvoir du Conseil de l'Union par un exercice renforcé du pouvoir de proposition, ainsi que par l'exercice inédit d'un véritable pouvoir de gouvernance économique.

Pareillement, il faut savoir que ce document "Pénélope" prévoyait la création d'un « Secrétaire de l'Union » pour les affaires étrangères. Et qu'il accordait au Parlement européen le pouvoir de codécision pour l'élaboration de toute la législation européenne. Enfin, ce projet prévoyait que le Conseil européen puisse désormais prendre ses décisions à la double-majorité qualifiée, notamment en matière fiscale (. .).

(...) Au-delà même du projet « Pénélope » (...), la question institutionnelle reste encore aujourd'hui d'actualité.

Et, à ce titre, l'action de M. Lamoureux doit nous inspirer. Ainsi (ne serait-ce que pour contrecarrer les intérêts "à court terme" des Gouvernements...), il est plus que nécessaire que le Parlement européen ait de plus en plus de pouvoirs.

Car, aujourd'hui, la construction politique de l'Europe est bloquée. Mais, pour y remédier, c'est aussi à nous tous qu'il revient d'essayer de peser sur ces choix décisifs qui seront prochainement faits pour déterminer ce que sera l'avenir de l'Union européenne.

En effet, si ce technocrate n'y a pas toujours réussi, il ne nous en a cependant pas moins montré la voie : être sincères et fidèles à nos valeurs. C'est pourquoi, M. Lamoureux, les Fédéralistes vous saluent. »

Conclusion

Ces lignes du TAURILLON étaient écrites au lendemain des « non » français et néerlandais au projet de Traité constitutionnel. La suite est connue : après ce nouveau rendez-vous manqué avec l'Histoire de l'Europe, une très longue « période de réflexion » allait déboucher sur la Déclaration de Berlin du 25 mars 2007 (50ème anniversaire de la signature des traités de Rome), sur la convocation au cours du second semestre 2007 d'une nouvelle conférence intergouvernementale qui rédigea le projet du futur Traité de Lisbonne. Signé lors du Conseil européen de décembre 2007, le traité devait encore être ratifié par les 27 États membres

(Le projet « Pénélope » était oublié sur ce point comme sur d'autres). La ratification du Traité de Lisbonne fut des plus laborieuses : premier référendum irlandais négatif, deuxième référendum positif en pleine tempête financière ; refus initiaux de signer de la part des présidents tchèque, polonais ; recours devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Après ce parcours d'obstacles, le Traité de Lisbonne (constitué de deux traités compliqués amendant le Traité de Nice et expurgé de toute référence « constitutionnelle ») put entrer en vigueur le 1er décembre 2009.

Entretemps, la crise financière et la crise des dettes souveraines ont amené les institutions (Conseil européen, Commission, Parlement et Conseil, BCE) à chercher dans le Traité de Lisbonne et, le cas échéant, en dehors du Traité, les bases juridiques des plans d'aide et des fonds de secours déployés pour aider certains pays (Grèce, Irlande, Portugal, ...). C'est ainsi qu'a été signé en mars 2011 entre les pays membres de la zone euro un traité *ad hoc* modifiant l'article 136 du Traité de Lisbonne (TFUE). Ce traité établit un « Mécanisme européen de stabilité » (MES) visant à sauvegarder la stabilité de la zone euro, appelé à se substituer aux instruments créés et activés dans l'urgence en 2010 et 2011 : le « Mécanisme européen de stabilisation financière » (MESF) et le « Fonds européen de stabilité financière » (FESF).

C'est sur cette toile de fond qu'est signé en décembre 2011 le traité d'adhésion de la Croatie, qui, sous réserve des procédures de ratification en cours, devrait rejoindre l'UE le 1er juillet 2013 en tant que 28^{ème} État membre.

En cette fin janvier 2012, un nouveau traité est en préparation : il s'agit d'un traité intergouvernemental censé resserrer la discipline budgétaire (« traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire », appelé aussi « traité budgétaire » ou désigné erronément par l'anglicisme « traité fiscal »). Après l'accord politique attendu fin janvier, le traité devrait être signé par 26 États membres (le Royaume-Uni ayant choisi de ne pas s'y associer) début mars et soumis ensuite à la ratification des États signataires. Le traité entrerait en vigueur dès que 12 États membres de la zone euro sur 17 l'auront ratifié.

Remettre la zone euro sur les rails de la discipline budgétaire est une chose. Relancer l'économie, la compétitivité, la croissance soutenable, l'emploi en est une autre. Et surtout, l'on n'amènera pas les Européens, en particulier les jeunes, à croire en leur avenir par les sanctions, l'austérité budgétaire et le démantèlement de leur « modèle social ».

Par ailleurs, l'Union est confrontée à d'autres échéances redoutables. Il faudra, entre autres :

- boucler les négociations sur les perspectives financières 2014-2020 : comment contrer la posture de certains États membres qui, sous le prétexte de l'austérité budgétaire, s'obstinent à nier l'effet de levier d'un budget fédéral ? Quand donc certains États membres comprendront-ils qu'un budget crédible doit être alimenté par d'authentiques ressources propres et non plus soumis aux revendications de juste retour ? A cela s'ajoutent les tentatives de démantèlement et les campagnes de dénigrement de la fonction publique européenne. . .
- renforcer les politiques communes : cohésion, politique sociale et de l'emploi, éducation et culture, environnement, recherche, énergies renouvelables, politique industrielle, politiques étrangère et de défense (PESC et PCSD), immigration et asile, . . .
- préparer les élections européennes de 2014, année qui marquera le centième anniversaire du déclenchement de la première guerre mondiale. Verra-t-on, comme le propose la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, la création de circonscriptions transnationales, dans lesquelles un nombre limité de candidats pourront se présenter au suffrage des électeurs de l'ensemble du territoire de l'Union ?
- renforcer en outre la légitimité démocratique des institutions de l'Union : pourquoi ne pas envisager l'élection du président de la Commission au suffrage universel direct sur la base de propositions de candidatures présentées par des partis politiques européens réellement transnationaux ?

Les réponses données à ces défis et à ces questions détermineront le degré de cohésion, de solidarité et de démocratie de l'Union européenne et de ses institutions et le poids de l'Union dans le monde globalisé et multipolaire. « Federarsi o perire » disaient les résistants fédéralistes italiens dès la fin de la deuxième guerre mondiale : à méditer dans ces temps de turbulence, où les attaques contre la zone Euro permettent de mesurer les effets du temps perdu et des occasions manquées...

ANNÉE	TRAITÉS FONDATEURS 1	AUTRES TRAITÉS	PROJETS DE TRAITÉS	COMMENTAIRE
1951	Traité CECA 18.04.1951 – 23.07.1952			A expiré le 23.07.2002
1953			Projet de Traité Communauté politique européenne Projet SPAAK	Pas approuvé. Resté sans suite
1954			Traité Communauté européenne de défense (CED)	Signé par les 6. Rejeté par Assemblée nat. FR le 30.8.1954
1957	Traités de Rome (CEE et CEEA) 25.03.1957 – 05.01.1958			
1965		Traité de fusion instituant une Commission unique et un Conseil unique des CE 1965 – 01.07.1967		
1970		Traité budgétaire : décision sur les ressources propres		
1972		Traité d'adhésion UK + DK + IE 1972 - 1.1.1973		
1975		Traité budgétaire (Traité de Bruxelles) : Cour des comptes 1975 - 1977		
1976		+ pouvoir exclusif de décharge du PE		
1979		Traité d'adhésion EL 1979 - 1.1.1981		
1985		Traité d'adhésion ES + PT 1985 – 1.1.1986		
1986			Projet de Traité d'Union européenne Projet SPINELLI	Adopté par le PE Resté sans suite
1986	Acte unique 28.02.1986 – 01.07.1987			
1992	Traité sur l'UE (Maastricht) 07.02.1992 – 01.11.1993			
1994		Traité d'adhésion AT + SV + FI 1994 – 1.1.1995		
1994			Projet de Constitution européenne Projet HERMAN	Adopté par la commission instit. du PE. Resté sans suite
1997	Traité d'Amsterdam 02.10.1997 – 01.05.1999			
2001	Traité de Nice 26.02.2001 – 01.02.2003			
2002			Projet de Constitution de l'UE Projet PÉNÉLOPE	Contribution à la Convention Resté sans suite
2003		Traité d'adhésion (Traité d'Athènes) CZ+EE+CY+LV+LT+HU+MT+PL+SI+SK 2003 – 1.5.2004		
2005		Traité d'adhésion (Traité de Luxembourg) BU + RO 2005 – 01.01.2007	Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe	Signé par les 25 le 29.10.2004 Rejeté par référendums FR + NL
2007	Traité de Lisbonne 13.12.2007 – 1.12.2009			
2011		Traité « ad hoc » entre les 17 EM de la zone euro - 25.03.2011 (Décision du Conseil modifiant l'art. 136 TFUE)	Création du MES (Mécanisme européen de stabilité) (ex FESF - Fonds eur. de stabilité financière - et MESF - Mécanisme eur. de stabilisation financière)	En voie de ratification Devrait entrer en vigueur le 01.01.2013
2011		Traité d'adhésion de la Croatie – 09.12.2011	Croatie= 28 ^{ème} EM le 01.07.2013	En voie de ratification
2012		Traité de Bruxelles ? mars 2012-juin 2012 ? entre les 17 EM de la zone euro + ?????	Projet de Traité intergouvernemental (« Traité budgétaire » ou « Pacte budgétaire »)	En voie de finalisation par « accord politique » le 30.01.2012

1 Année (date) de signature + année (date) d'entrée en vigueur

Fiches de lecture

Le doux monstre de Bruxelles ou l'Europe sous tutelle

Par Hans Magnus Enzenberger

Hans Magnus Enzenberger est un romancier, essayiste et poète allemand qui analyse l'époque contemporaine. Dans son essai "le doux monstre de Bruxelles ou l'Europe sous tutelle", il s'attaque de front à l'Union européenne, non pas dans le style habituel des anti-européens; mais plutôt pour dénoncer la bureaucratie rampante qui en voulant harmoniser est en train de détruire l'idéal européen.

Dans le 1er chapitre appelé "éloge", l'auteur tresse quelques lauriers à la construction européenne et à l'UE qui ont préservé la paix en Europe, depuis 1945. L'auteur donne également un satisfecit aux serviteurs de l'Europe; ce qui est plutôt rare et d'autant plus méritoire.

Dans le second chapitre ("règles théoriques"), le livre, après les premiers éloges, commence une critique de l'Union européenne et notamment de sa communication qui s'apparenterait à la langue de bois et à une autojustification permanente qui démontrerait une légitimité peu assurée. L'auteur apporte de l'eau à une critique très ancienne reprise par les anti-européens sur le fait que les textes réglementaires, de même que les traités, sont totalement illisibles, notamment en comparaison de la Constitution américaine. On peut considérer que cette critique constamment ressassée est très injuste quand on sait que les États membres se sont opposés à une Constitution européenne qui visait à simplifier et rendre les textes intelligibles aux citoyens européens. L'auteur note également que les termes technocratiques pour désigner les institutions ou les objets de l'Europe sont maladroits et peuvent faire fuir les citoyens. Il disserte longuement sur le terme de Commission qui renvoie aux Commissaires du Reich Allemand, pendant la seconde guerre mondiale, ou aux Commissaires politiques de la défunte Union Soviétique. Toutefois, l'auteur, une fois encore, semble passer sur le contexte politique qui a présidé à de telles appellations et sur le refus d'une Constitution européenne qui aurait également permis de clarifier les noms et les compétences des organes de l'Union.

Dans le 3ème chapitre qui traite "des marottes de la Commission et de ceux qui la critiquent" l'auteur constate la mauvaise image des

politiques et des fonctionnaires européens et juge secondaires les critiques qui leur sont adressées. Il assimile ces critiques à celles qui existent contre les élites nationales, de manière générale. Il rappelle d'ailleurs que les rémunérations de fonctionnaires de Bruxelles sont nettement inférieures à celles des grands patrons, des footballeurs ou des acteurs de cinéma. L'auteur fait également un sort aux critiques sur le nombre de fonctionnaires, comparable à celui de la ville de Vienne. Il relativise évidemment ce chiffre en prenant en compte les activités des uns et des autres. La ville de Vienne doit aussi gérer la voirie et le nettoyage ce qui ne rentre pas dans les compétences d'une institution comme la Commission. La partie la plus intéressante de ce chapitre concerne les compétences de l'UE (citant toujours les mêmes vieux exemples quant à la taille des préservatifs et la courbure des bananes. Un peu dépassé tout de même...) Mais, la conclusion de ce passage est plus intéressante puisqu'elle ouvre la porte à l'influence discrète mais réelle des lobbies sur l'Europe.

Dans le 4ème chapitre "coup d'œil sur les étages directoriaux", l'auteur détaille la complexité des institutions (Conseil européen et Conseil de l'UE) ainsi que la multiplication des instances qui s'abrite derrière des acronymes abscons, sans aucune signification pour le citoyen.

Dans le 5ème chapitre intitulé "esprit de corps", l'auteur souligne la modestie voir la "pauvreté" des bâtiments des instances européennes qui contraste avec leur pouvoir réel souvent exercé par des individus, dont les noms ne sont pas même connus des initiés et encore moins du grand public. Il loue la compétence, la capacité et les convictions européennes des fonctionnaires qui contrastent avec l'état de la hiérarchie et des politiques européens, dont les États membres se sont débarrassés à Bruxelles. Les fonctionnaires européens se caractérisent, d'après l'auteur, par leur esprit international et leur isolement qui aboutissent parfois à des actes difficilement compréhensibles par les citoyens qu'ils servent.

Dans le 6ème chapitre ("rappel des débuts de l'histoire"), l'auteur se réfère à l'histoire récente et à toutes les tentatives d'unification de l'Europe par le fer (Napoléon, Hitler) ou les idées (Kallergi-Coudenhove). Il rappelle ce que fut le Congrès de la Haye, la CECA et fait un portrait intéressant de Monet qui préférait, d'après lui, les décisions prises par consensus entre les élites, à la démocratie libérale.

Dans le 7ème chapitre intitulé "it's the economy, stupid!", l'auteur montre que l'Europe est en train de craquer sur l'aspect qu'elle est supposée gouverner le mieux et à propos du cœur de ses compétences.

Dans le chapitre VIII, l'entrée dans un âge post-démocratique, l'auteur se livre à une critique assez radicale qui revient à dire que les États membres ont abandonné tout principe démocratique, en créant un niveau supranational européen. Il considère que le trio infernal Commission-PE-Conseil créé un "trou noir de la démocratie". Pour l'auteur, avec l'Europe, on revient au schéma antérieur aux luttes constitutionnelles: il ne s'agit pas d'un déficit démocratique mais l'Europe actuelle constitue bien une régression démocratique qui met sous tutelle les citoyens européens. L'absence de séparation réelle des pouvoirs au niveau européen attesterait de cet état de fait. Autre constat: le Parlement européen n'a pas le dernier mot sur les dépenses, ce qui est la caractéristique fondamentale de la démocratie parlementaire, ce qui démontrerait également l'absence de démocratie. D'ailleurs, les partis politiques européens et les groupes parlementaires ne sont pas reconnus par les citoyens. Le système institutionnel européen ne semble pas préoccupé par cette situation qui semble également convenir aux États. Le fruit de ce système monstrueux et peu démocratique, d'après l'auteur serait constitué par un acquis communautaire de 150.000 pages qui donne des prescriptions législatives aux États et dont sont issues 80% des lois des États européens. L'auteur souligne également l'intervention de la Cour de justice et du Parlement européen dont l'objectif serait d'étendre sans cesse la compétence de l'Union européenne, violant ainsi les Constitutions des États membres, au mépris du principe de subsidiarité qui n'est guère plus qu'un affichage. Hans Enzenberger ajoute que le déni des résultats des référendums (il cite des exemples historiques: Irlande, Danemark, France etc.) aboutit de plus en plus à ne plus demander l'avis aux citoyens.

Qui conteste les idées européennes serait immédiatement qualifié d'anti-européen, à l'image du système Maccarthyste des années 50's aux États-Unis. Toutefois, la caractéristique de ce système serait qu'il procède sans violence, ce qui est unique dans l'histoire humaine, alors qu'il prétend, d'après l'auteur, régler tous les aspects de la vie des citoyens: de l'interdiction de fumer au type des ampoules électriques des appartements et maisons...

Finalement, l'auteur décrit en creux un système totalitaire qui veut tout contrôler. Il relativise le système européen, en le comparant avec les systèmes US, Chinois ou Russe, le nôtre n'ayant ni service secret, ni armée, ni police. L'Union n'ayant pas pour objectif d'opprimer les citoyens, mais seulement d'harmoniser leur vie, cette bureaucratie molle aboutirait à une mise sous tutelle des citoyens qui n'a curieusement pas pour l'instant déclenché de révolte des peuples européens, mise à part quelques manifestations d'hostilité. Considérant que toutes les tentatives d'harmonisation de l'Europe

ont échoué par le passé, il est fort à parier, d'après l'auteur, que celle-ci échouera également, bien que non violente. A la phase active et de réussite succédera une phase d'échec qui fera s'effondrer l'Union sous le poids de ses propres contradictions.

Pour conclure, ce petit essai sur l'Union européenne, souvent injustement critique, est très rafraichissant. Il nous rappelle qu'aucune structure politique n'est éternelle. L'Europe devrait y prendre garde. Toutefois, on doit noter que certaines des analyses ce livre sont un peu rapides et tendent facilement vers les poncifs habituels à propos de l'UE et de la démocratie.

Du coup, l'euroscpticisme à visage intellectuel qui sous-tend cet essai ne débouche que sur un relativisme politique global, dont on ne sait à quoi il sert, mais dont on devine à quoi il pourrait servir...

A noter

La Revue Française d'Administration Publique (RFAP) publie de nombreux articles très intéressants sur la fonction publique européenne, n'hésitez pas à les consulter dans la chronique "Europe", sous rubrique "les agents".

***Sauvons la démocratie !
Lettre ouverte aux femmes et hommes
politiques de demain***

Par Pierre Calame⁹

Perspectives pour le quinquennat 2012-2017

La démocratie est en crise et l'intérêt porté à la campagne électorale en France ne peut la dissimuler:

1) Des citoyens, de plus en plus nombreux, sont conscients des interdépendances irréversibles entre les sociétés de la planète et entre l'humanité et la biosphère ; ils savent, malgré la tentation du repli sur soi pour retrouver la maîtrise de leur destinée, que ce repli est impossible, qu'il faut continuer à acheter de l'énergie, que les économies sont inter-reliées et qu'on ne peut pas les déconnecter par un coup de baguette magique. Ils savent aussi que rien ne justifie que, pour maintenir leur mode de vie actuel, les pays développés continuent à capter l'essentiel des ressources naturelles de la planète. Georges Bush en déclarant il y a 20 ans que le mode de vie américain n'était pas négociable a mis les USA dans l'impasse et la France n'a pas les moyens, de toutes façons, d'adopter cette posture. C'est donc sur la scène européenne et internationale que se joue notre avenir.

2) Ces citoyens sentent que nous devons nous engager dans une grande transition ; ils sentent que le socle éthique, politique, économique et identitaire qui s'est forgé il y a 2 ou 3 siècles et fonde notre représentation du monde, nos modes de pensée et notre cadre institutionnel ne correspond plus aux réalités et nécessités du 21^e siècle. Mais le monde leur paraît complexe. Sa compréhension semble exiger un si haut niveau d'expertise qu'ils ont du mal à concevoir ce que devrait être cette transition, avec qui et comment la conduire. Ce devrait être le rôle des dirigeants politiques de proposer un cap et une méthode, de susciter une vaste réflexion de la société sur elle-même. Or les citoyens ont le sentiment que les dirigeants politiques sont aussi démunis qu'eux pour penser la transition. La perte de confiance dans les dirigeants politiques tient au fait qu'ils ne sont pas jugés à la hauteur de leur mission.

⁹ ISBN : 978-2-84377-169-9

3) Les citoyens savent que la transition implique des changements structurels, donc qu'elle sera longue et difficile ; on ne change pas par décret des systèmes de pensée et des systèmes institutionnels. Or le jeu politique en France (renforcé par l'élection du Président au suffrage universel et par la coïncidence des mandats législatifs et exécutifs) donne l'illusion que tous les cinq ans le choix d'un Président détermine la voie à suivre. Le consensus entre partis de gouvernement est presque un gros mot. Il est synonyme de compromission ou de pensée unique. D'où la contradiction entre engagement de changements structurels, laborieux et longs, et désir des candidats de présenter un programme et des politiques dont les résultats se verront avant la fin du mandat. D'où l'interrogation : et si la démocratie moderne était incapable de penser et d'agir à long terme ? C'est la porte ouverte à l'instauration de régimes autoritaires.

4) Un fossé s'est créé entre démocratie formelle, démocratie occupationnelle et démocratie substantielle. La première, c'est le rituel électoral vécue comme une compétition sportive : attaque, riposte, coup d'éclat, rebondissement..., spectacle captivant mais sans réelle portée. La seconde, c'est la démocratie participative, appliquée à des sujets mineurs ou locaux pour donner aux gens le sentiment qu'ils ont encore prise sur quelque chose. Avec une **démocratie substantielle** nous retrouverions la capacité à penser une communauté de valeurs et de destin -sens même du mot communauté- et à peser ensemble, aux bons niveaux, selon les bonnes méthodes, dans la bonne direction, pour orienter cette destinée. Mais elle reste à inventer.

Surmonter la crise implique de relever ces quatre défis. Voilà des propositions précises pour y parvenir. Elles reposent sur deux idées : **la politique n'est pas une shopping list des choses à faire en cinq ans, c'est une éthique, une méthode et une vision ; les changements structurels à entreprendre sont identifiés et sont la colonne vertébrale d'un programme politique.**

A. La politique : une éthique, une méthode, une vision.

1. La politique est une éthique, de désintéressement, de l'exercice du pouvoir, de la responsabilité.

- **Désintéressement** : engager une transition structurelle implique que celui qui l'engage n'en tirera pas lui-même les bénéfices ni médiatiques, ni politiques. C'est pourquoi on fait plus confiance à

un planteur de chêne qu'à un planteur de peupliers: ce n'est pas lui qui en verra le résultat.

- **Exercice du pouvoir** : le pouvoir vrai, c'est la capacité à avoir prise sur les événements, à infléchir le destin collectif ; ce n'est pas un gâteau qu'on se partage. Aujourd'hui, l'enjeu du politique n'est pas de prendre le pouvoir mais de créer du pouvoir pour sortir la société de son sentiment d'impuissance.

- **Responsabilité** : le prochain président aura un pouvoir considérable et la responsabilité qui va avec. La France a beau être une puissance moyenne (0,9% de la population mondiale), elle a beau être vieillissante, elle garde, en Europe et dans le monde, un formidable capital symbolique, un soft power légué par nos ancêtres et que nous avons le devoir de faire fructifier et actualiser. Les propositions ou initiatives de la France suscitent de l'intérêt bien au-delà des frontières. C'est une autre responsabilité.

2) *La politique demande de nouvelles méthodes.* L'essence de la politique c'est l'art du vivre ensemble, c'est la manière, pour une communauté, de s'organiser pour penser et agir en commun. On a peur en France de parler de méthode comme si c'était une dérive scientifique, technocratique ou managériale de la politique. Mais on ne va pas sur la lune à bicyclette ! de même on ne parvient pas à ce qu'une société s'organise pour penser le monde, participer à la conception des mutations à venir, en débattre, se partager la responsabilité de les conduire, accepter une répartition équitable des sacrifices sans concevoir et mettre en œuvre des méthodes adaptées. Et le défi est d'autant plus grand qu'il faut déployer ces méthodes **depuis le niveau local jusqu'au niveau mondial**. Le capital le plus précieux d'une société ce n'est pas son capital matériel mais son capital immatériel : les longs apprentissages du « penser ensemble » et du « faire ensemble », de la manière de se faire mutuellement confiance, de relever les manches en cas de crise plutôt que de rechercher les coupables. C'est lui qui est au cœur de la résilience de toute société. C'est lui qui fait défaut aujourd'hui en France. S'il est nouveau de faire de la méthode l'essence de la politique, bien des ébauches existent déjà qu'il faut développer.

3) *La politique appelle une vision partagée.* Un dirigeant politique est un **médiateur**. Il ne peut pas tout penser, tout concevoir, tout mettre en œuvre. Mais il a vocation à fédérer les énergies autour de quelques grands défis qu'il lui revient d'énoncer. On n'attend pas de lui qu'il dise dans le détail ce qu'il va faire dans les cinq ans à venir car il ne le sait pas : tout dépendra de la capacité de l'Europe à rebondir, des élections américaines, du Congrès chinois, de l'issue des négociations du G20 ou de Rio+20, des conséquences du Printemps arabe, des effets de la déstabilisation de l'Afrique,

d'un nouveau Fukushima, d'une crise alimentaire grave, d'un rebond de la crise financière mondiale, etc.

Nous avons besoin de stratégie et d'un stratège, avec une vision claire des quelques grands défis à relever et une capacité à la faire partager. A partir de là et grâce à la clarté du cap fixé, il aura à s'adapter aux circonstances, à saisir les opportunités. Sénèque disait déjà : il n'y a pas de bon vent pour le marin qui ne sait où il va

B. Les quatre changements structurels à entreprendre.

Le dialogue international mené au cours des années quatre-vingt-dix, au sein de l'Alliance pour un monde responsable et solidaire et l'Assemblée mondiale de citoyens qu'elle a organisée en 2001 avec des participants de tous les continents et tous les horizons a permis d'identifier avec une certaine assurance les quatre mutations qui forment ensemble la « grande transition » : l'institution de **communautés de destin**, du niveau local au niveau mondial ; **l'adoption d'un socle éthique commun**, pour gérer ensemble notre fragile et unique planète ; **la révolution de la gouvernance** ; **le passage de l'économie à l'oeconomie**.

1) Instituer des communautés de destin, du local au mondial

Former une communauté ne va pas de soi. Il ne suffit pas de créer des institutions, étatiques ou supra-étatiques, pour qu'une conscience de communauté en découle. Les Africains en savent quelque chose, les citoyens de l'Union Européenne aussi. Les fondements des communautés ont changé : même au niveau d'une ville française, aujourd'hui, cohabitent des cultures, des religions, des histoires, des ethnies différentes. C'est cet assemblage qu'il faut transformer en communauté, non en exigeant de chacune qu'elle renonce à ses racines et à ses spécificités mais en définissant ensemble les règles du vivre ensemble. Unité et diversité ne s'opposent pas, elles s'enrichissent mutuellement. Pour des dirigeants d'une France une et indivisible, postulant que la communauté nationale préexiste à leur action, c'est un enjeu nouveau. Une communauté, c'est le sentiment de partager un destin commun, d'être lié par des relations de solidarité et de réciprocité. C'est par essence une *construction sociale*.

Ce qui est vrai à l'échelle d'une ville l'est a fortiori à l'échelle mondiale : c'est bien joli de proclamer que la planète est devenue un village mais ce village est aujourd'hui sans justice et sans règle ; de proclamer que nous sommes dans le même bateau, mais tout le jeu de la diplomatie consiste au contraire à supposer qu'existent des intérêts nationaux qui se confrontent sur la scène internationale. Le premier défi de la gouvernance est bel et bien *d'instituer des*

communautés, de permettre à des groupes humains que le passé et les croyances séparent de partager un avenir commun, de transformer des liens d'interdépendance objectifs en relations de réciprocité et de solidarité pleinement assumées. L'institution de la communauté, des raisons et des modalités du « vivre ensemble », commence au niveau local, et doit aller jusqu'au niveau des grandes régions du monde, pour nous, l'Europe. L'Europe parle à tout bout de champ de citoyenneté européenne mais, depuis son élargissement à marche forcée, elle s'est construite par les institutions plutôt que par les hommes. Certes, l'élection du Parlement européen est un pas dans la bonne direction mais l'expérience montre que cela ne suffit pas pour que les citoyens européens, au-delà des cercles restreints des familiers des institutions de Bruxelles, se sentent membres d'une grande famille.

Villes et territoires, France, Union Européenne, monde : c'est à ces différents niveaux qu'il faut concevoir et mettre en œuvre des processus instituants, de véritables Assemblées de citoyens, mettant en scène un dialogue impliquant des citoyens de tous les milieux et portant sur tous les thèmes d'intérêt commun. C'est par des démarches inclusives, complémentaires du fonctionnement normal des institutions représentatives, que peut se construire le sentiment vécu d'une communauté. Et, pour construire une communauté mondiale il faut commencer par inventer les modalités d'un dialogue global entre les sociétés, comme celui qui a été initié par le Forum China Europa entre les sociétés chinoise et européenne. Ni le commerce ni la diplomatie ne sont en mesure de construire une compréhension mutuelle profonde. Les rapports entre les sociétés et les différentes régions du monde étaient encore, il y a peu, assimilables aux relations qui ont pu exister entre habitants de deux villages voisins, se retrouvant périodiquement pour commercer, coopérer ou s'affronter mais qui, à la fin de la journée, rentraient chacun chez eux. Aujourd'hui, ces relations ressemblent plus à celles qui se nouent entre les co-locataires d'un même appartement : qu'ils s'apprécient ou non au plan personnel, ils sont condamnés à s'entendre pour gérer la cuisine, le réfrigérateur et la salle de bain. Très vite, dans un dialogue global, les sociétés prennent conscience que ce qui les unit, leurs défis communs sont plus importants que ce qui les sépare. C'est l'essence d'une communauté.

2) Se mettre d'accord sur des valeurs communes, sur une éthique planétaire

Les communautés aujourd'hui ne sont plus unies par une histoire, des croyances et des mœurs communes. Elles doivent se construire sur un contrat social, fondé sur des valeurs partagées, celles du

vivre ensemble. Ce qui est vrai à l'échelle locale l'est tout autant à l'échelle *planétaire*. *Nous devons nous mettre d'accord sur un socle éthique commun*, parce que nous avons un bien commun, la planète, unique, fragile et menacée.

A l'issue d'un travail inter-religieux et inter-culturel mené à partir des années 90, nous sommes arrivés à la conviction que la *responsabilité est au fondement de l'éthique du 21^e siècle*. La responsabilité, c'est devoir répondre de l'impact de ses actes sur les autres, y compris à l'autre bout de la terre, y compris dans vingt ans. La responsabilité est le corollaire de l'interdépendance, du pouvoir et de la liberté. Parce que les interdépendances sont mondiales, la responsabilité devient universelle. Ce principe éthique se retrouve, avec des variantes, dans toutes les cultures du monde : le devoir de réciprocité et la conscience de gérer un bien commun est au cœur de la construction de toute communauté. La responsabilité est aussi la face cachée des droits : les droits, notamment économiques, sociaux, environnementaux et culturels, ne sont effectifs que s'ils sont opposables, si une institution est en responsabilité de les rendre effectifs. La responsabilité est universelle, enfin, au sens où chacun, petit ou grand, a sa part de responsabilité, fonction de son savoir et de son pouvoir.

Le paradoxe de la communauté mondiale actuelle est que les grands acteurs politiques, économiques et financiers ont un impact mondial mais ne sont pas soumis à un droit international et ne rendent compte qu'à leurs propres mandants, électeurs dans le cas des responsables politiques, actionnaires ou régulateurs nationaux dans le cas des acteurs économiques et financiers. Cette dissymétrie est la source d'une irresponsabilité généralisée, fondée sur l'impunité. De l'établissement de Chartes locales des responsabilités, définissant le contrat social et les règles du vivre ensemble des communautés territoriales, à l'adoption par l'Assemblée des Nations-Unies d'une Charte des responsabilités universelles, fondement d'un droit international à construire, l'instauration d'une éthique commune est la deuxième mutation à conduire.

3) Entreprendre la révolution de la gouvernance

La gouvernance, c'est l'ensemble des dispositifs qu'une société invente, au fil du temps, pour se gérer elle-même, pour se maintenir, comme disent les biologistes, dans son domaine de viabilité. La gouvernance est une *réalité sociale globale, héritée de l'histoire* : c'est un système institutionnel, une culture du service public, une conception de la place du droit dans la gestion des relations sociales. Le défi est d'adapter cette gouvernance au monde qui vient. Ce n'est pas facile, cela demande imagination, rigueur et persévérance. En France, nous sommes enfermés dans une

conception de l'État, dans un système institutionnel pratiquement hérité de la Révolution. Et nous savons mal le réformer. Pour sortir des fausses évidences, pour cesser de croire que notre État et notre démocratie sont là pour toujours, dans les formes actuelles, il faut lever le nez du guidon, regarder à travers le temps et l'espace la diversité des formes prises par la gouvernance, reflet du génie de chaque peuple mais aussi des défis concrets qu'il a dû relever et des moyens, intellectuels et techniques dont il disposait pour le faire. En ouvrant ainsi toutes grandes les fenêtres nous comprenons mieux la nécessité de concevoir, sans renier nos traditions, une gouvernance adaptée aux nouveaux défis auxquels sont confrontés nos sociétés, du niveau local au niveau global et qui se caractérisent par la nécessité de gérer des relations de toutes sortes, entre les sociétés, entre les problèmes, entre les acteurs, entre l'humanité et la biosphère, et de tirer parti au mieux à la fois de l'unité et de la diversité. Nous disposons, pour nous guider des leçons de l'histoire. Derrière le foisonnement des formes concrètes prises par la gouvernance, nous pouvons découvrir ce que toutes ces formes ont en commun : des objectifs et des principes. Ce sont les fondements de l'art de la gouvernance. Ils constituent le cahier des charges de la réforme.

Les *objectifs* poursuivis. La vocation de la gouvernance étant de permettre à chaque société de se maintenir dans son domaine de viabilité, de se perpétuer, la gouvernance poursuit trois objectifs principaux : *la protection contre une éventuelle menace extérieure ; la cohésion sociale interne ; l'équilibre à long terme entre la société et son environnement.* Ces trois objectifs sont d'ailleurs liés entre eux. A l'image d'un corps affaibli, une société qui perd sa cohésion interne, où, par exemple, le sort des élites se dissocie de celui du reste du peuple comme cela tend à être le cas aujourd'hui dans la plupart de nos sociétés, est beaucoup plus vulnérable à une menace extérieure qu'une société cohérente. De même, le déséquilibre entre une société et son environnement extérieur se traduit par l'appauvrissement des ressources naturelles qui constituent le substrat matériel à l'existence de la société, et va provoquer une multiplication des conflits internes.

Les *principes*. Ils sont au nombre de cinq :

- la gouvernance doit être *légitime*, c'est-à-dire que la grande majorité de la population doit avoir le sentiment d'être bien gouvernée, avoir le sentiment que les limites imposées à la liberté de chacun au nom du bien commun sont justifiées, que la société est gérée selon les principes et valeurs auxquels la grande majorité adhère, que les dirigeants sont dignes de confiance, que les méthodes sont adéquates aux objectifs poursuivis ;

- la gouvernance doit être *démocratique* et fondée sur la *citoyenneté* : démocratique non au sens formel du terme mais à un sens plus profond, signifiant que chacun a part à la définition du destin commun et que chaque individu est citoyen, c'est-à-dire bénéficie de droits et assume des responsabilités en proportion;
- il doit y avoir une bonne *adéquation entre les dispositifs de gouvernance* – qui ne se réduisent pas à des organigrammes et des institutions mais recouvrent toutes les manières de faire – *et les problèmes concrets à résoudre* ;
- la recherche du bien commun ne peut être le monopole d'institutions publiques spécialisées, c'est toujours une *co-construction*, impliquant des modes de partenariat entre tous les acteurs ;
- enfin, l'art de la gouvernance consiste à avoir simultanément *plus de diversité et plus d'unité*, plus d'autonomie et plus de cohésion et l'expérience montre que cela implique non pas, comme le veut la vulgate de la décentralisation à la française, de répartir des compétences exclusives à chaque niveau de gouvernance mais au contraire de *définir des règles d'articulation entre niveaux de gouvernance, dans le cadre d'une gouvernance à multi-niveaux*, pour reprendre le concept qui commence à s'imposer au niveau européen.

4) De l'économie à l'oeconomie

La quatrième mutation majeure est *la transition du système de production, d'échange et de consommation vers des sociétés durables* : une révision radicale des *principes, acteurs, institutions et règles* qui, ensemble, constituent ce que l'on appelle l'économie. Le constat d'une contradiction entre les modes de production ou de consommation actuels de nos sociétés et les limites de la biosphère ne date pas d'hier. Il faudrait quatre planètes comme la nôtre pour assurer aux 9 milliards d'habitants de la terre d'ici 2050 le niveau et le mode de vie atteint dans les pays les plus anciennement développés. Trois solutions : ou bien nous repensons sur des bases radicalement nouvelles notre système de production et de consommation, pour assurer le bien-être de tous en respectant les limites de la biosphère ; ou bien nous essayons de garder nos privilèges occidentaux en continuant à réserver à 20 % de la population 80 % des ressources naturelles et d'énergie ; ou bien nous continuons nos petites affaires jusqu'à faire péter l'ensemble du système. Jusqu'à présent, nous avons clairement opté pour la troisième. Malgré discours et traités, nous n'avons pas encore entrepris la mutation profonde que suppose la première solution. Quant à la seconde, elle n'est plus possible. Les grands pays émergents rattrapent rapidement l'Occident dans la maîtrise des technologies Nos modes de vie et de consommation se généralisent au sein d'une classe mondialisée de consommateurs. La question de

la justice écologique, du juste partage des ressources naturelles et des capacités de régénération de la planète, est la question politique majeure posée à l'Occident.

Il en va de l'économie comme de la démocratie ou de l'État : ses fondements intellectuels, ses acteurs et ses institutions remontent pour l'essentiel à la fin du 18^e siècle. Or, dans le cadre de la pensée économique actuelle les défis que nous devons relever n'ont pas de solution. D'un côté, nous avons une économie qui ne trouve son équilibre que dans la croissance, dans le développement infini des besoins, c'est l'équilibre de la bicyclette – si on arrête de pédaler on tombe – et de l'autre nous avons les limites de la biosphère, limites des sols fertiles, de la capacité de coproduction de l'énergie disponible à partir de l'énergie solaire, de l'équilibre climatique et plus encore de celui des océans. Jusqu'à présent, nous nous en sommes tirés par la schizophrénie: en 2009, après le déclenchement de la crise financière mondiale les dirigeants des grands pays ont décidé, au G20, de tout faire pour relancer la consommation et éviter une récession mondiale puis, deux mois plus tard ont reconnu à Copenhague la nécessité de la réduire. Le concept de développement durable traduit cette schizophrénie : on juxtapose deux termes contradictoires en croyant que cela résout la contradiction. Tout le monde prétend s'être converti au développement durable mais la pression sur les équilibres de la biosphère ne cesse d'augmenter. La conférence Rio + 20, en juin 2012, sera le premier événement international auquel participera le nouveau président français. Sera-t-il porteur d'une vision et de propositions concrètes ou restera-t-il enfermé dans la dénégation des contradictions ?

Pour sortir de la schizophrénie il faut repenser les fondements de l'économie. Comment ? Comme pour la gouvernance, nous sommes engoncés dans de fausses évidences. Parce que les choses sont ce qu'elles sont, nous les croyons éternelles et cela trouble notre entendement. Mais il suffit de revenir aux sources. Le mot économie est formé de deux mots grecs : « oïkos », qui signifie la maison, le foyer, l'exploitation familiale et qui est maintenant la planète tout entière ; « nomos » qui signifie la règle. Jusqu'au 18^e siècle on écrivait d'ailleurs « oeconomie ». *L'oeconomie, ce sont les règles que l'on se donne pour gérer de manière prudente et avisée les ressources dont dispose une famille de façon à assurer au mieux le bien-être de tous.* Exactement le défi du vingt et unième siècle. Le changement de nom entraîne un changement de perspective : nous avons à concevoir les *principes, règles, acteurs et institutions* qui vont permettre, au 21^e siècle, de construire les conditions de bien-être de tous dans le respect des limites de la biosphère. En d'autres termes, appliquer aux systèmes de production, d'échange et de consommation les cinq principes

généraux de gouvernance. On peut illustrer la démarche par quatre exemples : la monnaie, les régimes de gouvernance, l'organisation mondiale du commerce, le rôle des territoires.

La *monnaie*. Ce n'est pas un hasard si tant de villes, de quartiers et de régions lancent des monnaies complémentaires pour dynamiser les échanges locaux, renforcer la cohésion sociale et réduire l'impact environnemental des activités¹⁰. Quelque soient les limites de ces expérimentations encore très jeunes, la clairvoyance de leurs promoteurs contraste avec la schizophrénie de nos dirigeants nationaux, schizophrénie manifestée encore au moment de la crise en 2009. Y-a-t-il contradiction irréductible entre la nécessité de développer le travail humain, fondement de notre cohésion sociale, et celle d'épargner l'énergie et les ressources rares ? Réponse : non, la contradiction découle de notre conception de la monnaie. En utilisant le même moyen de paiement et la même unité de compte, l'euro, le dollar, pour ce qu'il faudrait développer, le travail humain, et ce qu'il faudrait économiser, l'énergie, on créé un véhicule économique qui n'a qu'une seule et même pédale pour le frein et l'accélérateur. Pas étonnant dans ces conditions que l'on aille dans le mur ! Seule l'habitude nous fait penser qu'il ne peut pas en être autrement. Avec la monnaie électronique il est très facile de concevoir aujourd'hui une monnaie à plusieurs dimensions de manière à ce que, quand nous achetons un bien ou un service, nous dépensions ce qui correspond au travail humain avec une unité de compte et ce qui correspond à notre droit de ponction sur les ressources naturelles de la planète avec une autre. Ce droit de ponction constitue une monnaie à part entière. Il y a une ressource rare et *le principe de justice veut que chacun ait le même accès aux bienfaits de la planète*. Libre à chacun de vouloir consommer plus que sa part mais à condition de racheter des droits à consommer à ceux qui, par esprit d'économie ou faute de moyens, ne consomment pas la leur entièrement. Cela s'appelle : *quotas individuels négociables*. Pourquoi le projet de taxe carbone a-t-il tourné en eau de boudin en 2010 ? parce que même si les pauvres consomment moins d'énergie que les riches, la part des dépenses d'énergie (transport, logement etc..) dans leur budget est supérieure. De ce fait, une taxe carbone est un impôt régressif qui frappe les pauvres plus fortement que les riches. Un système de quotas individuels négociables aurait l'effet inverse.

¹⁰ En France, songeons à la vague récente des monnaies SOL comme la récente « Violette » à Toulouse ; au-delà, aux monnaies-temps américaines, aux Regiogeld allemands, aux monnaies communautaires inspirée du Palmas brésilien, aux monnaies locales lancées par les collectifs des « villes en transition » en Grande-Bretagne, aux cartes de fidélité « vertes » opérant sur le mode « Green-for-Green », ou encore aux multiples projets de « carte-carbone » individuelles, en discussion en Grande-Bretagne et ailleurs.

Les régimes de gouvernance. Ce sont les modes de régulation applicables aux différents biens et services. Aujourd'hui nous raisonnons en termes d'opposition entre biens publics et biens privés. Mais ce dualisme est simpliste¹¹. Il faut nous demander quelle est la véritable nature des biens et des services et en déduire quels sont les régimes de gouvernance adaptés à cette nature. Le test du partage permet de classer les biens et services en quatre catégories : ceux qui sont détruits quand ils sont divisés (comme les éco-systèmes ; c'est l'image du jugement de Salomon : coupez un bébé en deux vous n'obtenez pas deux demi bébés mais deux demi cadavres) ; ceux qui se divisent quand ils sont partagés mais sont en quantité limitée (cas de la plupart des ressources naturelles) ; ceux qui se divisent en se partageant mais sont en quantité indéfinie car ils doivent essentiellement à la créativité humaine au travail humain et aux technologies (la plupart des biens industriels ou des services à la personne) ; ceux enfin qui se multiplient en se partageant comme le savoir et l'expérience). Il est facile de déduire de cette classification les régimes de gouvernance adaptés à chacun d'eux.

L'organisation mondiale du commerce. Les grandes entreprises et les grandes institutions financières sont considérées aujourd'hui comme les maîtres du monde : plus puissants que les États avec lesquels ils font jeu égal en termes de puissance intellectuelle et financière avec, de surcroît, l'avantage d'être plus mobiles. Ce sont elles qui structurent aujourd'hui le système mondial. Mais est-ce les acteurs adaptés à la gestion des défis du 21^e siècle ? Certainement pas. La société anonyme, héritière lointaine des compagnies de commerce international a été formidablement efficace lors de la révolution industrielle. C'est elle qui a su combiner la mobilisation de la force de travail, des capitaux et des connaissances scientifiques et techniques. Mais elle n'est plus adaptée aux nécessités d'aujourd'hui, quand le défi majeur est de gérer simultanément efficacité économique, cohésion sociale et préservation des équilibres de la biosphère. Même quand les dirigeants d'entreprise sont sincèrement soucieux d'assumer leurs responsabilités, sous la double pression de la concurrence internationale et des exigences de rentabilité financière des actionnaires, les questions sociales et environnementales passent au second plan.

¹¹ Comme ne manquent pas de l'observer les nombreux mouvements des « Commons », proposant la gestion locale et participative des biens communs en lieu et place des solutions « tout marché » et « tout État ». Les travaux du prix Nobel Elinor Ostrom montrent empiriquement que nombre de biens seraient mieux gérés par les communautés d'utilisateurs, plutôt que par les relations marchandes et les droits de propriété individuels.

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a constitué en 1995 un progrès considérable par rapport à l'ancien GATT, simple traité visant à l'abaissement des droits de douane. Mais, dans la frénésie libérale qui a suivi la chute du mur de Berlin, l'OMC, contrairement à son préambule, la déclaration de Marrakech, n'est pour l'instant que l'organisateur de la libre concurrence entre entreprises sans qu'existe une sérieuse traçabilité des produits et services tout le long de la filière de production d'échange et de consommation. Or, il ne peut y avoir de société durable que dans la mesure où chaque filière de production est elle-même durable. C'est pourquoi, au 21^e siècle, ce ne sera plus l'entreprise l'acteur pivot de l'économie mais la *filière*, c'est-à-dire un agencement d'acteurs économiques souscrivant à une co-responsabilité vis-à-vis de filières durables. Et le rôle futur de l'Organisation Mondiale du Commerce sera d'organiser le commerce international en veillant à la durabilité des filières¹². Ce serait à l'honneur de la France d'initier cette évolution.

Le rôle des territoires. Le territoire est l'espace où se déroule l'essentiel de la vie, aujourd'hui principalement des villes ou agglomérations ou encore des régions. Ce niveau territorial est infiniment mieux adapté que le niveau de l'État pour prendre en compte simultanément les dimensions économiques sociales et écologiques. C'est à ce niveau que les liens entre les éléments du système sont concrets : *penser la complexité, c'est penser avec ses pieds*, à partir des réalités du local. Dans l'économie moderne, ce sont les territoires, et en particulier les grandes villes, plus que les États, qui sont le moteur du développement. Ils sont au cœur de l'économie de la connaissance, de la mobilisation d'une main-d'œuvre diversifiée et qualifiée. Et les innovations ne manquent pas¹³. Mais pour l'instant, ces territoires ne sont pas outillés pour être des acteurs économiques à part entière¹⁴. Une ville moderne ne connaît même pas son métabolisme, les flux de toutes sortes qui circulent. Faire en sorte que les territoires jouent pleinement leur

¹² En attendant l'OMC, d'autres avancent à petits pas, comme l'OCDE qui, dans ses dernières recommandations, applique le principe de responsabilité aux chaînes de production mondialisées. Des efforts similaires sont accomplis « par le bas », par exemple par les acteurs du commerce équitable qui mettent en place des accords de filière avec tous les acteurs de la chaîne, ou encore par les organismes de standardisation (les normes ISO 26 000 introduisent ainsi la notion de responsabilité sociale des entreprises à l'échelle de la filière).

¹³ Songeons par exemple au potentiel de l'écologie industrielle et des modèles économiques fondés sur une meilleure utilisation des ressources d'un territoire, au soutien apporté par certaines collectivités territoriales aux circuits courts alimentaires (par le biais de la restauration collective), aux nouveaux indicateurs territoriaux, etc.

¹⁴ A quelques exceptions près, par exemple celle du canton de Genève en Suisse, qui s'est doté des outils de gouvernance pour valoriser les ressources territoriales et mesurer les flux d'énergie et de matière qui parcourent le territoire.

rôle d'acteur pivot de l'économie, à côté de la filière, implique un changement radical d'optique et les changements institutionnels et conceptuels qui vont avec.



Débat sur la fonction publique européenne – Le 10 mai 2012

Grande salle du CCP de 12h45 à 14h

Deux livres sur la Fonction Publique Européenne, édités par l'ENA, viennent de paraître.

A ce titre, le GRASPE organise le 10 mai un débat sur la fonction publique européenne - Grande salle du CCP – Loi 80

Orateurs principaux :

Mme Julie Leprêtre (ENA)
M. Didier Georgakakis (Université de Strasbourg)
M. Fabrice Andreone (GRASPE)

Inscription :

<http://www.u4unity.eu/trainingFR1.htm>

Le champ de l'eurocratie, Une sociologie du personnel politique de l'UE

(Dir. Georgakakis), Paris Economica, 2010.

Les « eurocrates », « Bruxelles », la « technocratie européenne » : les commentateurs politiques de tous ordres ne manquent pas de mots pour qualifier les milieux de l'Union européenne. Le terme d'eurocratie existe dans toutes les langues et les alphabets de l'UE : eurokratie en allemand, eurocracy en anglais, Ευροκρατία en grec, eurokraty en polonais, Еврокрация en bulgare etc. Qu'il vise ou non à dénoncer, ce mot devenu presque magique est entré dans le patrimoine linguistique commun des européens et au-delà. Partout, il désigne ce nouveau centre de pouvoir qu'incarnent les institutions européennes. Partout, il signifie aussi la distance qui s'est instaurée entre d'un côté ce pouvoir et, de l'autre, les citoyens voire leurs représentants traditionnels. Mais à quelles réalités renvoie au juste cette expression si souvent utilisée ?

Premier ouvrage aussi exhaustif sur le thème, *Le champ de l'Eurocratie* rompt avec la mythologie univoque de l'eurocrate pour analyser la sociologie et les trajectoires professionnelles de la diversité des personnels qui participent à la fabrication des politiques européennes au sein du champ institutionnel central. Qui sont, en effet, les parlementaires, les commissaires, les fonctionnaires et autres agents des institutions, les représentants permanents des États-membres, les représentants d'intérêt ou de groupes sociaux ou économiques, les experts, les commentateurs, voire tous ceux qui au sein des administrations nationales ou locales et des entreprises ou des associations sont plus ou moins durablement en charge des questions européennes ? Quelles sont leurs positions et leur force respective ?

Pour répondre à ces questions, cet ouvrage offre une double entrée. Il consiste tout d'abord à passer en revue les différentes populations qui gravitent dans et autour des institutions européennes. Les différents chapitres dressent ainsi la carte des fonctionnaires européens, en général dans le cas de la Commission européenne ou dans certains secteurs plus particulier : militaire, monétaire, informationnel, mais aussi de leurs autorités politiques (commissaires et députés, par exemple). L'ouvrage s'interroge aussi sur tous ceux qui sont leurs partenaires et parfois leurs concurrents (représentants permanents, lobbyistes, experts, patrons et syndicalistes, militaires et diplomates). Chaque fois les auteurs apportent des éléments

significatifs sur leurs trajectoires scolaires et universitaires, sociales et professionnelles, le type d'autorité et de légitimité différents dont ces acteurs sont investis, l'espace de relation dans lequel ils s'inscrivent et les transformations sur le moyen terme dont cet espace fait l'objet. Dans le cas de la relation entre les commissaires européens et de leur fonctionnaires par exemple, on peut ainsi montrer une baisse tendancielle de l'expérience européenne des premiers qui sont de plus en plus des professionnels de la politique nationale quand l'expérience européenne et l'investissement de long terme dans les institutions européennes des seconds est de plus en plus forte au sein de l'administration. On comprend mieux du même coup les différences de perception, d'anticipation, de définition du projet européen, mais aussi les divergences et les malentendus, voire les symptômes de crises de sens fréquents au sein des institutions.

Seconde entrée, l'ouvrage ouvre sur une cartographie transversale qui bouleverse la représentation classique des institutions européennes. On a en effet l'habitude de présenter les institutions sous la forme d'une carte ou figure des organigrammes liés entre eux par de grandes relations (la Commission qui propose, le Conseil de l'UE et le Parlement qui co-décident, etc). Empruntant à l'analyse des champs sociaux conceptualisés par Pierre Bourdieu et travaillés parallèlement par les auteurs américains en pointe sur les questions européennes (tels qu'Alec Stone ou Niel Fligstein, par exemple), l'ouvrage dévoile une carte peu commune où, en partie affranchis de leur attaches nationales et institutionnelles, les acteurs sont plus ou moins proches en fonction du volume de pouvoir dont il dispose (sociologiquement parlant) et de leur degré d'intégration dans le champ institutionnel européen. Au-delà des clivages politiques et nationaux, cette structure sociologique du champ de l'eurocratie explique bien des mécanismes et donne un grille qui permet de mieux comprendre tant le fonctionnement concret de ces institutions et administrations que la substance sociologique d'un ensemble de transformations actuelles (baisse du leadership politique des institutions et rapprochement d'autres organisations internationales, retour des valeurs nationales et dévalorisation tendancielle des compétences les plus spécifiquement européennes, externalisation des tâches administratives et normalisation managériale, etc.).

Tout en offrant des données assez précises et rigoureuses sur les parcours de l'ensemble des agents du champ (et ainsi une très utile carte d'orientation des processus de l'UE), cet ouvrage, qui tranche nettement avec l'essentiel de la production académique sur l'UE, tend un miroir sans concession. Une lecture qui incite à la réflexivité et au débat.

La Puissance au XXIème siècle. Les nouvelles définitions du monde

Par Pierre Buhler,

(Préface d'Hubert Védrine, CNRS Editions, Paris, 2012).

"Nous le savons, et vous le savez aussi bien que nous, la justice n'entre en ligne de compte dans le raisonnement que si les forces sont égales de part et d'autre: dans le cas contraire, les forts exercent le pouvoir et les faibles doivent leur céder"

(Thucydide, *Histoire de la Guerre du Péloponnèse*, Livre V)

Les grandes lignes d'une "grammaire de la puissance"

En commençant son livre par cette citation de Thucydide, P. Buhler définit le propos de son essai: une analyse réaliste du monde, après les "idéalisations désarmantes de la "fin de l'Histoire" et de la "communauté internationale", une analyse méthodique "qui consiste à décliner l'ensemble des variables avec laquelle la notion de "puissance" entre en corrélation, à commencer par l'apparition de ce concept et son cheminement historique", une analyse qui ne se veut ni théorique ni exhaustive mais qui "contribue à une pédagogie patiente et persuasive du monde réel".

A ces fins, cet essai de plus de 500 pages explore à la fois l'Histoire/le temps et la Géographie/l'espace: quelquefois visible, parfois dissimulé, le fil rouge de cette double exploration se mue en continuum avec le concept de puissance. Un concept qui tout à la fois tisse la trame de l'Histoire et définit l'ordre du monde. Un concept à revisiter à travers de nouvelles grilles de lecture tant la succession d'évènements, de convulsions parfois, sans lien évident (crises des dettes souveraines, printemps arabe, terrorisme mondialisé, basculement de l'économie mondiale), s'accélère aujourd'hui au point que personne ne peut dire spontanément si ces convulsions sont annonciatrices d'un ordre nouveau et si elles un sens global.

En bref, un guide de voyage "dans un monde réel incertain où l'Europe vacille".

Pour définir la portée de cette réflexion globale sur la notion de puissance à l'heure de la mondialisation, pour souligner que cette réflexion est une invitation à chacun (à l'U.E.?) à prolonger cette

analyse en fonction de ses atouts et de ses objectifs, le préfacier Hubert Védrine nous invite à aller au-delà: "*La dense contribution de cet essai au décryptage de notre monde en mouvements vertigineux en s'appuyant sur une vraie réflexion théorique est d'un grand intérêt, mais aussi débouche sur de nombreuses questions*".

Ce que vise à nous expliquer ce livre, c'est que la notion de puissance est à la fois mystérieuse et surtout banale à première vue. Banale par ses accents familiers, avec les références que nous apporte l'Histoire et que l'actualité renouvelle à travers les notions de grandes puissances, de superpuissances ou de puissances nucléaires, voire d'*hyper-puissance*. En comprimant les millénaires, cette exploration empirique de la puissance ne nous propose pas seulement le fil rouge de la notion de puissance avec ses constantes, ses déterminants, ses ressorts, sa dynamique et ses modalités changeantes, elle nous invite également à "*dégager les règles de cette grammaire de la puissance qui permettent d'en lire et d'en comprendre le narratif*".

Cependant, c'est avant tout l'État qui est au cœur de l'analyse de la puissance. Depuis les anciens Grecs en effet, ***le vainqueur est toujours celui qui innove***. Il ne s'agit pas là uniquement d'invention matérielle (comme la poudre ou le semi-conducteur, par exemple), mais d'une créativité qui se manifeste dans les domaines, qu'ils soient politiques, sociaux, militaires ou techniques

... Ainsi, Rome l'emporta sur Athènes parce qu'elle sut créer une administration provinciale qui en a fait un empire durable, combinant (déjà!) l'unité dans la diversité. Puis, la forme de l'État-nation forgée dès le Moyen Age fut plus apte à canaliser les énergies que ne l'était celle des Empires, qui entamèrent un déclin consommé en 1918 en Europe, en 1911 en Chine. C'est en modernisant cadre et action politique que Napoléon a ringardisé les dynasties et vestiges plus ou moins féodaux de la vieille Europe...

Si la volonté de pouvoir reste le déterminant fondamental de l'Histoire des hommes, ses formes n'ont cessé et ne cessent de changer. Ce constat sur la volonté de conduire et d'organiser toute communauté ainsi que sur l'État conduit P. Buhler à mobiliser l'Histoire et la philosophie politique dans une véritable réflexion sur l'essence du pouvoir : si le français distingue *puissance* et *pouvoir*, l'anglais *power* et l'allemand *Macht* ne font pas la différence. En s'ouvrant sur la citation ci-dessus de Thucydide, l'ouvrage pose les origines réalistes de l'État et de la puissance. C'est pour organiser la division du travail, pour renforcer le *pouvoir collectif* face à la nature et aux autres entités humaines que l'État apparaît en Mésopotamie 3000 ans avant notre ère. L'État assure la protection à l'intérieur, la sécurité à l'extérieur, puis se met très vite

à aspirer à la puissance "*Les États ont fait la guerre, la guerre a fait l'État*" selon Charles Tilly. A l'État succède bientôt l'Empire avec ses prétentions hégémoniques. Puis c'est l'invention, à l'époque moderne, du concept de *souveraineté* qui relie puissance et unité de commandement (Julien Freund). Il en résulte alors un état d'anarchie que théorise Hobbes avec le *Léviathan*, source de la théorie réaliste développée par Morgenthau après la Seconde Guerre Mondiale.

Cependant, presque en même temps que le réalisme moderne apparaît le libéralisme politique, qui a son prolongement dans l'arène internationale en étant porté par la puissance des États-Unis, mais aussi par nombre d'analystes et penseurs anglo-saxons: Wight, Keohane et Nye, Fukuyama, et plus récemment Robert Cooper et sa théorie de *l'État postmoderne*. Tout en montrant que le Droit est instrument du politique, Buhler analyse avec justesse les parentés entre l'approche politique du réalisme et la théorie juridique du positivisme, d'une part, et entre la théorie de l'indépendance libérale et l'idéalisme juridique portée par Kelsen, Scelle et les défenseurs du *devoir d'ingérence*, d'autre part. Ce faisant, il rend un hommage – discret et avant tout théorique — au succès de la construction européenne qui s'est détournée de la puissance et construit un ordre fondé sur le Droit.....

La logique de cette réflexion sur la relation entre puissance et pouvoir se développe et s'articule en dix chapitres.

Après une "*brève histoire de la puissance*" (Chap. I.), l'auteur étudie tour à tour les fondements de la puissance dans ses rapports avec l'État puis la "*généalogie de la puissance*" et du droit international –ce qui permet une présentation de toutes les écoles de pensée qui président aux politiques suivies dans les relations internationales. (Chap. II). Au chapitre III, "*La raison du plus fort*" (associée au Droit), il examine les déterminants des ressources de puissance et de ses modalités d'exercice. Les questions soulevées dans "*La malédiction des ressources et États-rentiers*" (Chap. IV.) comme dans "*La tectonique démographique*" (Chap. V.) mettent surtout en évidence la difficulté de dégager une relation claire de causalité entre ces facteurs et la puissance, difficulté assortie du constat que la mondialisation a transformé tant les modalités que les formes de puissance: la dimension militaire, facilitée par une démographie importante, n'est plus seule à établir voire imposer la puissance.

Les chapitres VI et VII mettent en évidence le rôle croissant de nouveaux facteurs ("*L'unification du champ de la puissance avec*

l'ère des réseaux") et le nouveau rôle joué par des facteurs constants ("*La puissance et l'argent*"), les réseaux de tous ordres correspondant à ces nouveaux acteurs défiant la lecture classique de la géopolitique des États. En effet, toutes sortes d' "*acteurs transnationaux*" (multinationales, ONG, réseaux terroristes, marchés financiers) se sont subrepticement invités dans le jeu de la puissance, révélant brutalement combien celle-ci avait changé de visage, de nature, de méthodes aussi — certains allant même jusqu'à défier les États sur le terrain de l'action armée, considéré pourtant comme leur apanage incontesté.

Au regard de l'identification de tous ces facteurs et ressorts de la puissance, l'auteur invite à un tour du monde de la puissance, où sont successivement analysées la montée en puissance de l'Asie qualifiée de "*sprint des géants*" (Chap. VIII.), l'exercice de la puissance par l'Europe par le recours quasi exclusif à "*la force de la norme*" (Chap. IX.) et la "*vocation à la puissance*" des États-Unis (Chp. X.)

Mais c'est à la conclusion seulement, rassemblant tous ces fils pour tracer un tableau des rapports de puissance en construction, qu'est esquissé un début de lecture avec l'accent mis sur la dynamique de la puissance et ses "*Lignes de fuite*" que constituent la vitesse, le rythme d'adaptation, et plus encore l'innovation, "*La puissance appartient à tous ceux qui en comprennent les règles, qui savent les assembler, bref, à tous ceux qui savent réinventer les différentes formes et les finalités*".

Par la façon dont cet essai intègre de nouveaux critères et ressorts de puissance et les combine aux critères traditionnels dans un schéma d'unification du champ de la puissance, cet essai nous renvoie à la définition qu'en donnait Raymond Aron, "*...la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités (...) la puissance n'est pas un absolu mais une relation humaine*". Si la construction européenne correspond grosso modo à la seconde partie de cette définition pour son fonctionnement interne, elle ne répond pas aux exigences de compétition externe, inhérentes au monde multipolaire actuel, qu'exprime la première partie du propos d'Aron.

*
* *

Puissance et facteurs

Sur la scène mondiale (et encore largement "hobbesienne"), P. Buhler nous rappelle aussi les lois et théories de la géo-économie

(théorie inventée par Edward Lutwark), qui traduit le poids croissant de l'économie et de la mondialisation. Si la géographie reste une contrainte importante dans l'équation de la puissance (en particulier pour la question cruciale de la *sécurité des approvisionnements*), les *ressources naturelles* du territoire sont de moins en moins un atout, comme le montre *l'État rentier* qu'est la Russie, à laquelle l'auteur consacre de longues pages peu indulgentes. De même, la *démographie* est beaucoup moins un facteur déterminant de la puissance que la capacité d'innovation, où excellent aujourd'hui un petit nombre d'États (États-Unis, Allemagne, Israël, Japon, Corée, Suède, Finlande): *"Il faut des hommes pour faire des sociétés comme il faut des pierres pour faire des palais, mais la qualité d'une architecture ne dépend pas du nombre de pierres utilisées"*, selon la formule du démographe Hervé Le Bras.

Le concept de puissance doit être revisité puisque ses modalités d'exercice ont changé: l'âge de *l'information* a révolutionné le paradigme de la puissance, puisque le monde est passé d'une expression très étatique de la puissance à une diffusion, une fragmentation de la puissance parmi des acteurs qui ne sont pas les États. La manière dont la révolution de l'information a transformé la production par la délocalisation et/ou la mise en réseau en est une illustration: les sites de production sont désormais dispersés à travers le monde.

Lorsque cette révolution s'applique à des *modèles financiers*, la puissance des États en est bouleversée au risque de devoir s'interroger pour savoir qui des États ou des marchés peut l'emporter... En effet, on assiste à une disjonction entre la fonction de régulation d'un État (ou d'un groupe d'États dans le cas de l'UE) et le monde de l'entreprise qui obéit aux règles d'un monde globalisé.

La *révolution numérique* permet aussi aux *réseaux sociaux* d'exister à un coût peu élevé, de jouer un rôle de catalyseur et d'outil de transformation : le printemps arabe en a donné une illustration. Le régime chinois en a compris la portée et mène une campagne répressive contre ces réseaux. Partout l'existence de ces réseaux traduit un *"changement révolutionnaire, au sens de la révolution de l'imprimerie et de la révolution industrielle"*.

Les éléments traditionnels de la puissance subsistent cependant. Le vrai fondement de la puissance reste le *PIB*: la concentration de la valeur ajoutée, le PIB par habitant, le contenu en technologie avancée. Avec sa faible population, un territoire exiguë et une grande concentration de QI, Israël constitue un exemple. Même moins important, le *facteur militaire* demeure: Israël encore, les

États-Unis évidemment, et la course aux armements engagée autour du Pacifique, montrent que ce facteur pourrait retrouver un rôle déterminant à moyen terme. Si globalement, le critère de la force militaire joue un rôle décroissant dans les relations entre *États avancés* - dont l'*interdépendance complexe* obéit à d'autres considérations que les rapports de force militaire -, des pays comme la Chine et l'Inde ne sauraient concevoir leur montée en puissance sans la modernisation de leur outil militaire. Pour un pays comme l'Iran, l'accès à l'arme nucléaire est le principal moyen de s'affirmer dans l'arène de la puissance. Quant aux États-Unis, leur puissance militaire reste malgré tout l'épine dorsale de la sécurité mondiale.

Quant au *rôle de l'État*, facteur autant qu'acteur sur la scène internationale, il se définit en termes davantage négatifs que positifs: il n'y a pas d'alternative à l'État mais celui-ci ne peut plus *se réfugier derrière une ligne Maginot*. Le paradigme de la puissance classique continue mais bouleverse les schémas habituels: à ce propos, P. Buhler cite la distinction établie par Robert Cooper entre *trois mondes*: le monde pré-moderne, le monde moderne fondé sur la souveraineté des États, et le monde postmoderne où les conflits entre États sont régis par des règles communes. L'Union européenne en est un bon exemple.

[Commentaire- A trop minorer le rôle des facteurs physiques pour mieux mettre en avant le rôle de l'organisation et de l'innovation, P. Buhler, en diplomate directeur adjoint du CAP au Quai d'Orsay davantage familier des concepts que des contingences concrètes, expose au risque de sous-estimer des réalités immédiates: l'exemple du rationnement du reste du monde en "terres rares" opéré par la Chine est là pour nous le rappeler.

S'agissant de l'UE, l'analyse ne met pas suffisamment en évidence les changements de nature et les initiatives dans lesquelles celle-ci devrait s'engager pour tirer parti de ces évolutions et transformations dans la hiérarchie des facteurs]

Puissance et acteurs sur la scène internationale

"Alors que dans l'ordre interne, l'État souverain peut être décrit comme la force transformée en Droit, (...) les rapports entre États relèvent d'une essence différente: c'est le monde de la force brute et aussi de la ruse, ignorée par la science politique, mais célébrée depuis l'aube de la civilisation comme un substitut de la guerre moins cruel et plus glorieux" (P. Buhler).

La mappemonde de la puissance n'est plus ce qu'elle était. En ce début du XXIème siècle, le dynamisme économique, le goût de la compétition aussi, ont changé de camp. Et comme le punch

économique finit par se traduire inéluctablement par de l'influence politique, la géographie du pouvoir se modifie. Cette redistribution – revanche de l'Histoire? - se fait au profit des économies dites émergentes et aux dépens des deux piliers du bloc dit occidental.

La crise financière de 2008 a accélérée la transformation de cette mappemonde du pouvoir. Elle ne l'a pas provoquée. Elle a porté un coup à l'hégémonie des États-Unis, à leur domination économique qui, couplée à leur rayonnement culturel et à leur stature militaire, assurait jusqu'alors leur prééminence quasi absolue. Par contagion, la crise venue des États-Unis a ébranlé ensuite le maillon faible du camp occidental: L'Union européenne et paradoxalement son socle a priori le plus porteur de solidarité, l'€uro et l'Union économique et monétaire. La crise de la dette souveraine dans la zone €uro mine l'idée même d'Europe unie, en mettant à jour les insuffisances en termes de convergence et de solidarité économiques, en termes de vision partagée du monde en train de changer et de la manière d'y faire évoluer le rôle de l'UE. La crise ébranle ce qu'a voulu être l'aventure engagée depuis les années 50: créer une entité singulière et qui constituerait un pôle d'équilibre et de pouvoir à l'égal des autres "grands". Face à la secousse de 2008, le "Sud" a su réagir rapidement et confirmer ainsi sa montée en puissance. Chine, Inde, Brésil, Turquie, Indonésie, etc... sont désormais les nouveaux moteurs de la croissance. Plus important encore, le dynamisme économique y est nourri d'un sentiment collectif de confiance dans l'avenir — cette certitude que la génération qui suit vivra mieux que la précédente.

Les Trente Glorieuses ont pris goût aux voyages et emporté la puissance dans leurs bagages...

Quid des atouts et faiblesses de chacun des plus grands acteurs, quid de leur façon d'innover dans tous les domaines pour atteindre la puissance et l'affirmer, selon P. Buhler?

Les États-Unis

En raison de leur "vocation à la puissance", les États-Unis se refusent à entrer dans des relations avec les autres États qui soient essentiellement régies par la norme, par des règles communes s'imposant à eux comme aux autres: selon Robert Kagan, *"les grandes puissances redoutent les règles susceptibles de les contraindre davantage qu'elles ne craignent l'anarchie, dans laquelle leur puissance leur procure sécurité et prospérité"....*

P. Buhler montre le rôle de Janus que joue ce pays sur les équilibres de puissance, avec sa face positive (la défense de la liberté) et sa face parfois sombre (absence de scrupules quand la liberté est en jeu, *hubris* de la puissance, croyance aveugle dans les forces du

marché, qui a conduit à la catastrophe économique et financière de 2008, à l'endettement effréné, aux déficits budgétaires et commerciaux).

La puissance américaine reste sans égal sur le plan militaire (le *full spectrum dominance*), ce qui fait encore des États-Unis le producteur de ce "bien public" qu'est la sécurité mondiale. Ils barrent ainsi l'accès à l'arme nucléaire, outil "*égalisateur de puissance*", convoitée par certains États comme l'Iran. Ils assurent toujours la "*stabilité hégémonique*" sans laquelle la mondialisation ne pourrait, selon la théorie de l'économiste Charles Kindleberger, se développer. Ils bénéficient encore de la "*puissance structurelle*" (cf. Susan Strange) que représente leur économie. Enfin, ils dominent toujours "*l'économie du savoir*", exercent leur *soft power* (cf. Nye), continuent d'influencer le droit et les normes qui s'imposent au niveau mondial, règnent sur les relations monétaires internationales par la primauté –malgré tout maintenue—du dollar. Mais c'est surtout en Europe qu'ils maintiennent sans partage leur rôle "d'égalisateur de puissance" face à des pays divisés malgré un demi-siècle d'intégration européenne: ils restent "une puissance européenne de plein exercice, alors que l'UE ne l'est toujours pas". Et ils sont aussi une puissance asiatique et "la" puissance du Moyen-Orient.

Le "sprint des géants"

Face à l'hégémonie de plus en plus battue en brèche de l'Occident, P. Buhler montre le poids croissant des puissances émergées ou en voie d'émergence.

C'est tout à la fois, le "*sprint des géants*" (Chine, Inde), un Japon qui reste à la fois une puissance innovante et un vassal de Washington, un Brésil écartelé entre sa vocation régionale et ses prétentions mondiales [un peu comme l'UE, à la différence que le Brésil croit en l'avenir et dispose d'une population jeune et dynamique], Israël, la Corée du Sud, la Turquie, l'Iran. Dans cette course mondiale, l'Afrique est reléguée à la catégorie de *terrain de manœuvre* de la puissance...

Epousant l'obsession américaine sur la Chine, P. Buhler considère que "*la relation sino-américaine sera au XXIème siècle l'axe politique du système international, comparable au rôle de la relation américano-soviétique durant la guerre froide*". Se tenant à un "*questionnement inspiré par une position d'humilité*" (!), il ne se hasarde pas à prédire la manière dont cette relation va évoluer, sinon que les positions de l'Occident vont continuer à s'éroder dans la gouvernance politique et économique mondiale.

L'Europe "singulière et décalée"

Or c'est justement la fonction principale que s'est (s'était?) donnée l'Union européenne, celle d'une "***puissance de et par la norme***"... Face au monde en évolution, l'auteur – euro-réaliste sceptique comme son préfacier, comme R. Cooper ou P. de Boissieu – ne perçoit l'Europe que comme *décalée*, malgré les formes de puissance originale qu'elle a su développer: *puissance par la norme*, modèle de relations entre États, *puissance structurelle* de son économie... Pour lui, le problème de l'UE ne tient pas tant à l'impact de la crise de 2008, qu'à son incapacité d'y trouver rapidement des solutions structurelles et structurantes, qu'à son absence de volonté pour élaborer une vision partagée du monde en train de changer et pour repenser son intégration aux fins d'y faire évoluer son rôle de manière positive.

Scenarii et "lignes de fuite"

Dans ses conclusions, l'auteur recense: les États sur la défensive, la montée de l'Asie – le XXIème siècle serait son siècle ou celui de la seule Chine? -, la marginalisation des *banlieues de la puissance*, la fin de l'hégémonie de l'Occident, certes avec un "?", mais en pariant à coup sûr sur la fin du monopole dudit Occident... ainsi que, et P. Buhler insiste, les efforts considérables des pays émergents en faveur de la recherche scientifique et technique et de l'innovation.

Bref, "*rien d'agréable ni de facile à penser pour un public européen*", observe son préfacier Hubert Védrine...

Il y a, pour ce faire, trois "lignes de fuite" qu'emprunte aujourd'hui la puissance:

- *l'abaissement du coût d'accès à la puissance nucléaire* qui porte en lui des conséquences encore difficiles à évaluer ;
- les *réseaux nés de la révolution numérique*, qui ont permis à des pans entiers de l'activité humaine, financière, politique, intellectuelle et même criminelle d'échapper à tout contrôle des États, voire à tout contrôle au nom de l'intérêt commun. La finance mondialisée montre les risques de cette évolution alors que le printemps arabe témoigne des promesses dont elle est porteuse;
- enfin et surtout, *l'intensité de la compétition scientifique*: la Chine qui, depuis douze ans, augmente chaque année de 23% ses dépenses de recherche, ne restera pas longtemps un imitateur....

[Commentaire- L'expression "***lignes de fuite***" traduit bien l'état d'esprit de l'auteur à l'issue de son long périple à travers les lois et les formes de la puissance. La puissance étant relative, évolutive (une *relation humaine* selon Aron), il est difficile d'en prédire l'avenir. P. Buhler ne tranche donc pas entre le maintien de ses

formes traditionnelles (sécurité, puissance militaire) et l'apparition de formes nouvelles (économie, réseaux, société civile)

Il manque certains éléments, certaines orientations à défaut de conclusions. Par exemple, comment et pourquoi la légitimité du pouvoir, et donc de la puissance, pourrait être remise en cause par les dynamiques de la mondialisation et des nouvelles technologies? Par ailleurs, si complète soit l'analyse de P. Buhler, elle reste parfois trop linéaire et déterministe, la dimension multifactorielle avec ses interactions parfois non prévisibles, le rôle des interpénétrations et échanges et culturels également, en sont relativement absents.

Un peu plus d'optimisme sur l'Europe aurait rendu son analyse plus utile, plus opérationnelle même, serait-on tenté de dire. Mais l'auteur paraît "bloqué" sur la contradiction entre la "*puissance réinventée*" et le rejet de la puissance "*frappée d'illégitimité et d'immoralité*" (!?).]

A lire cependant pour aller au-delà.

Bonnes feuilles

Le champ de l'Eurocratie

Une sociologie politique du personnel de l'UE

Economica (Collection Etudes politiques). Sous la direction de D. Georgakakis ISBN 978-2-7178-6132-7

« L'Eurocratie » : le mot existe dans toutes les langues et les alphabets de l'Union européenne. Mais par-delà les représentations plus ou moins fantasmées que ce mot véhicule, que sait-on des parlementaires, commissaires, fonctionnaires, représentants permanents, lobbyistes et représentants d'intérêt, membres du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale, patrons et syndicalistes, militaires et diplomates, commentateurs et communicateurs, qui, au sein ou en lien étroit avec les institutions de l'UE, donnent corps à la chose ? Quels sont leur carrière, leur trajectoire sociale et professionnelle, le type d'autorité dont ils sont investis ou pour lequel ils luttent, et quelle place y tient l'Europe ? Comment se structure enfin le collectif qu'ils forment ensemble, dans sa diversité comme dans son unité sociologique relative ?

Premier ouvrage aussi exhaustif sur cette population, ce livre collectif donne des éléments de réponses à ces questions en mobilisant les démarches originales qui, aux États-Unis comme en Europe, renouvellent les approches de l'intégration européenne en recourant à la notion de champ social. Utile tout aussi bien aux professionnels de l'Europe qu'aux citoyens, ce livre bouleverse la représentation classique des institutions européennes et jette un éclairage nouveau sur les structures relationnelles de leur fonctionnement.

L'Eurocratie : du sens commun à l'analyse d'un champ

Par Didier Georgakakis

Les « eurocrates », « Bruxelles », la « technocratie européenne » : les commentateurs politiques de tous ordres ne manquent pas de mots pour qualifier les milieux de l'Union européenne. Le terme d'eurocratie existe dans toutes les langues et les alphabets de l'UE. Qu'il vise ou non à dénoncer, ce mot devenu presque magique est entré dans le patrimoine linguistique commun des Européens et au-delà. Partout, il désigne ce nouveau centre de pouvoir qu'incarnent les institutions européennes. Partout, il signifie aussi la distance qui

s'est instaurée entre, d'un côté, ce pouvoir et, de l'autre, les citoyens voire leurs représentants traditionnels.

Cette eurocratie des commentaires est un mythe à de nombreux égards. Les analyses ont, dès les premiers usages du mot dans les années 1960, mis en garde contre la représentation de l'eurocrate marchant comme un seul homme et monopolisant les instruments du pouvoir. Les agents qui, au sein mais aussi tout autour des institutions européennes, participent à la définition des politiques de l'Union européenne sont, de fait, très divers. Si les commissaires et les députés européens sont les moins méconnus, au moins relativement aux autres, ils sont très loin d'être en situation de monopole. Pas plus que les fonctionnaires européens qui composent (avec d'autres) l'administration des différentes institutions européennes. À ces fréquentes cibles s'ajoutent une quantité d'autres agents : des représentants et des fonctionnaires des États membres, des représentants d'intérêts sociaux et économiques, des avocats, des experts de toute sorte, des cabinets d'avocats ou de consultants en charge d'affaires publiques, des observateurs (journalistes, think tank, publicistes, universitaires) de toute nature. Sans parler de tous ceux qui, de façon plus ou moins récurrente, vont négocier à Bruxelles.

Il reste qu'une fois dressé cet inventaire, la question de savoir « qui gouverne » ces institutions continue d'ouvrir sur un puits sans fond. Le pouvoir de et sur l'UE appartient-il aux agents les plus intégrés au sein de ces institutions ? Si oui, de quel pouvoir s'agit-il, et de qui parmi ces agents, au sein de quelle institution ? Le Parlement européen, la Commission, la Cour de justice, la BCE ? Ces institutions sont-elles au contraire dominées par les gouvernements des États membres et leurs représentants permanents au Conseil ? Le personnel politique et administratif a-t-il prise sur cet espace ou agit-il en fin de compte comme le relais conscient ou inconscient des forces économiques et sociales ? Quel que soit leur raffinement, les principales théories structurant les débats actuels sur l'UE tournent encore le plus souvent autour de ces grandes alternatives, sans qu'aucune ne parvienne complètement à emporter la conviction ; il n'existe au fond pas vraiment de consensus sur la consistance sociale et politique, l'autonomie, ou les effets spécifiques de ces institutions.

C'est au point que le seul argument qui parvienne véritablement à s'imposer est celui de... l'extrême complexité du champ institutionnel européen. Cette complexité est de prime abord indéniable. Fruits de compromis multiples et sédimentés, les règles formelles et informelles qui structurent les relations de coopération et de concurrence entre ces agents sont fragmentées d'un secteur à l'autre ; elles sont en outre particulièrement étrangères aux profanes comme à la plupart des connaisseurs des systèmes politiques

nationaux. La mixité culturelle et linguistique ajoute à cette étrangeté et ce d'autant plus qu'elle est constamment renouvelée par les élargissements successifs. Tout cela participe à la clôture de cet espace, à son coût d'entrée important et, bien plus que l'absence de transparence formelle de ses institutions, à son opacité pour ceux qui lui sont extérieurs.

Il n'en demeure pas moins que la complexité est aussi un argument commode, dont l'effet est de tenir à distance et de déléguer aux seuls insiders – et encore souvent aux plus centraux – la capacité de décoder ce qui s'y passe et comment cela se passe. De ce point de vue, l'exégèse des textes institutionnels et administratifs et l'accumulation de monographies, qui sont le lot commun des études européennes, ne suffisent pas. Pire, dans leurs détails accumulés, elles tendent à ajouter à la perception d'institutions et de politiques fragmentées. Surtout, et bien qu'utiles en première analyse, ni l'une ni l'autre de ces méthodes ne permettent d'éclairer sous la forme d'une coupe un tant soit peu transversale l'écheveau des intérêts, des ressources et des relations de coopération et de concurrence qui unissent et clivent les différents protagonistes de cet espace.

S'il existe un consensus large pour considérer l'espace institutionnel de l'UE comme un centre de pouvoir en formation (Bartolini, 2005, 115-176), la topographie des agents et des groupes qui le peuplent reste à établir. C'est à l'esquisse de cette topographie qu'est consacré ce livre collectif. Fruit d'un ensemble d'enquêtes de sociologie politique, il étudie le profil et le type de carrière sociale et professionnelle des agents qui sont en concurrence pour le pouvoir au sein de ce « centre ». Par coups de sonde successifs, il s'agira ici de dessiner la carte en définitive assez méconnue de ce qu'on appellera le « champ de l'Eurocratie ».

Crise, crises ?

« Depuis que je suis arrivé à Bruxelles, nous n'avons cessé d'être en crise... nous sommes allés de crise en crise mais nous avons toujours fini dans la bonne direction... et en regardant en arrière il est probable que ces crises aient été la clé de nos progrès... »
(un leader de la Commission).

«... L'Union européenne est un péché capital contre l'ordre Westphalien... et comme l'Église l'a toujours prêché, nous sommes souvent appelés à payer pour nos péchés...»
(un ancien commissaire).

Pour certains observateurs de l'UE, compte tenu que la foule n'est pas dans la rue, que le Berlaymont et le Justus Lipsius ne sont pas en état de siège, et que l'Union n'a pas cessé pas de fonctionner, il n'y a pas de crise de l'UE. Ces unités de mesure sont cependant absurdes, car elles amalgament la crise au chaos et à l'écroulement.

Le terme de crise doit plutôt se définir comme une situation délicate, à un tournant où s'opèrent des changements majeurs qui peuvent se révéler bons ou mauvais. Dit d'une autre manière, les crises sont des moments de tournants importants qui peuvent entraîner des effets incertains. Les personnes interrogées définissant une population dont le travail implique d'anticiper et de régler des problèmes, elles se montrent davantage anxieuses à propos de l'UE que des observateurs extérieurs, et comme elles veulent sensibiliser et mobiliser ceux qui les écoutent, elles utilisent des mots forts. Selon elles, à quel genre de crise faisons-nous face ?

Pour commencer, elles ne la voient pas comme étant d'abord économique (frappant, car une crise économique énorme allait bientôt exploser). Les incertitudes économiques font figure de constantes dans le monde de l'UE, et les difficultés économiques de la première décennie du 21^e siècle – et ce jusqu'à la crise financière mondiale – n'ont pas été sensiblement plus grandes que dans le passé, du moins jusqu'à ce que Wall Street et la City de Londres ne s'effondrent en 2008. S'il y a eu des tendances économiques délicates, elles reposent sur l'incapacité de l'UE et de ses États membres à se faire à la mondialisation, impliquant le besoin de changements considérables dans les pratiques économiques européennes que l'UE n'est pas en position de promouvoir 15.

Mais même si les problèmes économiques actuels ne sauraient être la crise de l'UE, ils amplifient clairement les vrais éléments déclencheurs de la crise. Il y a cependant une « crise de l'élargissement ». L'UE a déjà connu de telles crises de l'élargissement dans le passé, mais celui-ci a amené son lot de nouvelles incertitudes. Avoir accepté, aussi tôt dans leur transition vers des démocraties de marché, un ensemble aussi conséquent de pays pauvres et ex-communistes est, pour les personnes interviewées, un acte de bravoure qui justifie leur fierté dans la conditionnalité de l'UE. Quand bien même l'élargissement a duré toute une décennie, les nouveaux membres ont vite adopté de meilleures attitudes. Dans toute société cependant, une décennie, cela reste très court, et la menace d'une rechute est constante. La dure réalité est que les élargissements créent automatiquement des symptômes de crise. Les nouveaux États membres bouleversent les routines et les procédures déjà bien huilées, déséquilibrent les institutions, portent des intérêts nationaux nouveaux et différents et formulent de nouvelles revendications.

Les citoyens des vieux États membres de l'UE sont anxieux et s'inquiètent de ces nouveaux pays qui font soudainement partie de l'espace de l'UE et qui sont dotés d'une main d'œuvre à faible coût, et de ce que ces nouveaux citoyens de l'UE pourraient migrer vers l'Ouest. Nos professionnels de l'UE savaient à quoi s'attendre et ont été surpris que les choses se passent aussi bien. Mais toujours est-il que les crises dues à l'élargissement sont inévitables.

Le timing est l'aspect le plus angoissant du cinquième élargissement, car il coïncide avec le « repli des États membres ». De ces replis, advenus périodiquement dans l'histoire de l'UE, résultent toujours un intergouvernementalisme renforcé et de bien plus grandes difficultés à réaliser des choses au niveau européen. Qui plus est, ces périodes de repli des États membres font naître du pessimisme à l'endroit de l'intégration européenne. Le repli qui a débuté dans les années 1990 a été terrible dans la mesure où les raisons pour lesquelles les États s'étaient originellement engagés dans l'intégration se sont effondrées et où le méta-récit traditionnel de l'UE a perdu pied. La simultanéité des replis des États membres et les perturbations entraînées par un nouvel élargissement difficile ont exacerbé la perception d'un futur incertain et imprévisible de l'UE. L'UE est une organisation internationale sans précédent.

Mais tous les systèmes politiques complexes, y compris ceux des vieux États, vivent des moments où la valeur de leurs différents composants institutionnels change. Dans les conditions d'incertitude créées par l'élargissement et le repli des États membres, conditions d'incertitude en partie alimentées par des problèmes économiques chroniques, les interviewés ont le sentiment que l'UE traverse une phase de sérieux rééquilibrage institutionnel dont les résultats imprévisibles peuvent se révéler inquiétants.

Les institutions supranationales de l'UE, comme la Commission en premier lieu, sont éclipsées par l'intergouvernementalisme et il existe des signes que les mécanismes internes de ces institutions sont aussi en train de se transformer. La Commission par exemple devient plus managériale, moins propositionnelle, plus politisée, et moins collégiale. De telles tendances inquiètent les personnes interrogées pour des raisons personnelles, bien sûr, mais aussi parce qu'elles menacent la poursuite de l'intégration. Cette situation comporte une autre grande dimension, la « crise de la légitimité ». Si le débat sur le « déficit démocratique » a lieu depuis des décennies, les personnes interrogées sentent cependant que quelque chose de nouveau est en train de se passer. Auparavant, il y a souvent eu de la colère de la part des citoyens, de l'opposition de différentes formations du spectre politique dans les États membres, ainsi que des querelles académiques sans fin sur le fait de savoir si

L'UE était suffisamment démocratique. Le peuple a cependant laissé les élites poursuivre dans leur voie.

Avec le temps et l'accroissement de la portée politique de l'UE, les pouvoirs du Parlement européen ont été sensiblement renforcés afin d'anticiper le besoin d'une plus grande participation du public dans les affaires de l'UE. Depuis le début des années 1990, les revendications pour une participation populaire active et renforcée se font toutefois plus importantes et les personnes interrogées ne savent pas comment y répondre. Elles possèdent des schémas d'interprétation expliquant l'accroissement des problèmes de légitimité, et beaucoup d'entre elles proposent divers petits ajustements au système institutionnel de l'UE, comme une publicité plus adroite, une meilleure communication, des consultations plus élaborées avec les responsables politiques, de plus amples engagements à la transparence, ou encore des campagnes visant à rendre les citoyens plus au fait de ce que l'UE fait de positif pour eux.

Mais rien de tout cela n'a vraiment de prise sur ces problèmes de légitimité. Beaucoup de personnes interrogées trouvent que les pressions publiques cherchent à faire de l'UE une entité semblable aux systèmes politiques nationaux, mais cela les effraie et elles ne croient pas que cela puisse régler les problèmes, compte tenu que l'UE est un candidat très improbable au statut de « démocratie de proximité ». De telles innovations institutionnelles pourraient de même court-circuiter les aspects institutionnels uniques qui rendent l'UE efficace.

Cette « crise » de l'UE n'est donc pas une affaire de foules en colère, de bâtiments en état de siège, ou d'incapacité à fonctionner. Elle est plutôt le résultat d'un ensemble de syndromes provenant de trois crises simultanées qui se sont combinées pour maximiser le niveau d'incertitude sur l'avenir de l'UE. Le personnel des institutions n'est tout simplement pas en mesure dans ces conditions de prédire l'évolution de l'UE. Vivre avec une telle incertitude serait difficile en l'absence d'autres préoccupations sérieuses. Celles-ci ne manquent malheureusement pas et la plupart des personnes interrogées sentent que l'UE a besoin d'assumer de nouvelles tâches de premier plan, liées à la mondialisation et aux mutations de l'environnement international. Elle a besoin de passer à la vitesse supérieure économiquement pour mieux s'adapter au nouvel environnement mondial et apprendre à « boxer dans la catégorie du dessus » dans le système international émergent de l'après-guerre froide. Mais la situation présente fait qu'il lui est difficile de s'attaquer à quelque chose de nouveau, et ce d'autant plus que ce qu'il faudrait faire n'est pas clair. Les États membres et leurs citoyens sont par ailleurs peu nombreux à y être prêts.

Une Commission sous tension ?

La singulière différenciation des personnels administratifs et politiques de la Commission européenne.

Dans un entretien accordé au quotidien allemand Süddeutsche Zeitung en octobre 2006, le commissaire européen allemand Verheugen, 62 ans à l'époque et commissaire pour un deuxième mandat, déclarait que « *l'évolution de ces dix dernières années a donné tellement de pouvoirs aux fonctionnaires que le devoir politique le plus important des 25 commissaires est devenu le contrôle de cet appareil* ». Puis il ajoutait : « *quand je lis certains écrits des fonctionnaires, je suis interloqué, c'est technique, arrogant et condescendant* », avant de commenter : « *il existe une lutte de pouvoir permanente entre les commissaires et les hauts fonctionnaires. Certains d'entre eux se disent : le commissaire s'en va au bout de cinq ans, il n'est donc que le deuxième occupant de la maison, tandis que moi je reste là* ».

Le propos ne passe pas inaperçu et fait rapidement scandale dans les milieux communautaires. Les ripostes ne tardent pas, qu'elles proviennent de ses collègues commissaires, de la secrétaire générale de la Commission ou des syndicats de fonctionnaires. C'est au point qu'une semaine plus tard, le commissaire tente de faire machine arrière devant les fonctionnaires de sa direction générale : « *Je vous aime, vous m'avez mal compris* » déclare-t-il notamment.

Sur le plan du jeu politique de l'UE, la « polémique Verheugen » qui prend forme à la veille de la présidence allemande de l'UE peut apparaître comme un coup politique en phase avec la pression allemande pour réduire les coûts du « moloch bureaucratique » bruxellois, selon l'expression employée par Helmut Kohl en 1992. Située dans la succession des coups qui affectent l'organisation interne de la Commission européenne depuis la fin de l'ère Delors, elle n'en pose pas moins le problème plus large de la transformation structurelle des relations entre les commissaires et leur administration. Si ces relations ont longtemps semblé relever d'une « communauté fusionnelle », assez proche de la solidarité mécanique chère à Durkheim, l'histoire interne des quinze dernières années montre que les choses ont bien changé. Grève des fonctionnaires associant le très haut niveau en 1998 (Georgakakis, 2002c), scandales sous la Commission Santer (Georgakakis, 2001 ; Cini, 2008), critiques et ressentiment à l'égard de la réforme (Ellinas, Suleiman, 2008 ; Bauer, 2008) depuis 2000 et surtout 2004 : on en vient même à se demander si la tension entre le personnel politique et administratif n'est pas devenue une des

données nouvelles du fonctionnement actuel de la Commission européenne, comme peut-être plus largement des institutions européennes.

Parmi les travaux récents portant sur l'organisation de la Commission, les recherches d'Anchritt Wille corroborent cette piste en pointant le processus de différenciation qui s'opère entre le personnel politique et administratif de la Commission européenne (sur ces aspects, cf. également Wille, 2007, 2010). Liée à un processus plus large de politisation, cette différenciation va de pair avec d'autres changements qui affectent l'organisation de la Commission, tels que le poids accru des cabinets des commissaires (Peterson, 2010 ; Egeberg, Heskestad, 2010) et du secrétariat général (Kassim, 2010). Pour reformuler cette hypothèse en termes durkheimiens, on pourrait dire que les tensions en cours sont le produit d'une transition de la division du travail interne vers une « solidarité de type organique », en lieu et place de la « solidarité mécanique » qui semblait préalablement exister.

Dans cet article, on voudrait toutefois prolonger ces perspectives centrées sur l'organisation de la Commission pour faire l'hypothèse d'une tension de type structural, c'est-à-dire d'une tension dont les racines se situent plus largement dans le système de position propre au « champ de l'eurocratie ». Si la différenciation entre personnel politique et administratif s'opère sur le plan organisationnel, elle n'en possède en effet pas moins des origines et des conséquences sociologiques plus profondes, bien qu'encore assez méconnues.

Pour livrer d'emblée la thèse d'ensemble, les membres et les fonctionnaires de la Commission n'ont jamais paru aussi distants sur le plan de leur sociomorphologie. Distants sur une échelle qui oppose la possession de capitaux techniques et politiques, tout d'abord, et ce de façon assez classique. Mais cette différenciation classique du profil socio-politique des élites politiques et administratives revêt ici une autre dimension : ces agents sont tendanciellement de plus en plus distants sous l'angle de leur investissement respectif dans le champ institutionnel de l'UE. Si les commissaires européens possèdent tendanciellement des capitaux politiques nationaux de plus en plus élevés, ce processus ne s'accompagne pas de l'accroissement d'un crédit plus spécifiquement européen, se fondant par exemple sur une plus grande permanence dans l'espace institutionnel de l'UE ou sur l'accumulation de trophées propres à cet espace.

En très bref, jusqu'à la Commission Barroso I incluse, les commissaires sont de plus en plus d'anciens ministres des États membres (et souvent d'anciens grands ministres de plus haut grade pour tout un ensemble de pays membres), mais leur statut d'experts ou de

spécialistes de l'Europe s'en trouve comme relativement de plus en plus relégué. À l'inverse, et de façon quasi symétrique sur cette dimension, les hauts fonctionnaires doivent de plus en plus leur position à un investissement de longue durée dans les institutions de l'UE. Pour le dire autrement, ils doivent de plus en plus leur position à la fabrication et, simultanément, à l'accumulation de capitaux spécifiquement européens, tendance générale dont le sens et la légitimité se trouvent précisément remis en cause dans la conjoncture plus générale de recomposition ouverte depuis le milieu des années 2000 (réformes administratives, élargissements massifs, referenda négatifs, réforme institutionnelle).

Ce constat n'est pas sans conséquence. D'un côté, un processus de différenciation accrue des élites administratives de l'UE, de l'autre une dédifférenciation tout à la fois relative et tendancielle de ses élites politiques : on comprend mieux, du même coup, la densité des tensions qui ont pu apparaître entre les membres du Collège et les fonctionnaires de la Commission. S'il ne la contredit pas, ce constat dépasse la seule question de la division des tâches internes pour éclairer l'existence d'une divergence sociologique croissante entre ceux qui sont investis dans l'UE et ceux qui sont investis par l'UE comme ses représentants politiques. Non seulement « ce qui fait courir » à long terme ces deux catégories de personnel est différent, mais tout indique que leur propension à courir dans des directions différentes est en voie d'accroissement. Par ricochet, ce constat invite à mieux comprendre la relative démobilitation interne, voire la « panne de leadership » que la plupart des observateurs prêtent à la Commission européenne, comme on le verra en conclusion. Au-delà de la seule Commission, il permet aussi de rendre visible une opposition plus large entre permanents et intermittents de l'UE qui, au surplus des clivages plus connus entre institutions, nationalités d'origine ou types de poste, nous semble déterminante pour saisir le fonctionnement concret du champ institutionnel de l'UE et de ses crises réputées (et répétées).

Tout en gardant à l'esprit ces questions plus générales, ce chapitre s'en tiendra à mettre à jour ces processus divergents. Pour ce faire, on analysera successivement les trajectoires collectives que dessinent les carrières des hauts et très hauts fonctionnaires de la Commission puis celles des commissaires. Les éléments empiriques sur lesquels se fonde cette contribution puisent à plusieurs enquêtes.