

ENTRE RÉVOLUTION COPERNICIENNE ET TRAITÉ MINI MINI MINI

L'aggiornamento européen se fait attendre

Jean-Pierre Quentin



Après le rejet de la Constitution, on a réduit les ambitions à un « mini » traité... qui au demeurant reste lui-même hypothétique, ne serait-ce qu'en raison de la double unanimité exigée, d'abord pour sa signature par les gouvernements, puis pour sa ratification au sein des Etats. Là comme ailleurs, face à une issue incertaine, « jouer petit bras » est une solution. Une autre est au contraire de créer une dynamique nouvelle, à base d'ambition, d'imagination, de détermination... C'est ce qu'avaient choisi les Pères de l'Europe. Vingt ans après, leurs héritiers étaient revenus au petit jeu. Aujourd'hui, dans les discours sinon dans les faits, la rupture est enfin à l'ordre du jour : un nouveau leurre, ou vraiment *la fin du mini mini mini* ?

Après 30 ans d'entracte, il serait temps ! La première vraie rupture, celle des années 1950-70, devait être suivie d'un aggiornamento, au sens fort de *renovation permanente face aux besoins du monde actuel*. Les décennies ont passé, on l'attend toujours. Désormais, seule une nouvelle *vraie* rupture peut débloquer la situation. Est-elle en vue, au-delà des postures et incantations ? Plusieurs circonstances le laissent espérer. Avec quelles chances de succès ? Tout dépend d'un préalable : qu'on cesse de décrypter aujourd'hui avec les clés d'hier, qu'on accomplisse une révolution copernicienne comparable à celle du 9 mai 1950.

Jean-Pierre Quentin, Docteur en Droit, Conseiller de synthèse, directeur général d'algoric, est professeur et consultant en stratégie, prospective et communication, jp.quentin@algoric.com

Autrefois, on croyait que l'univers tournait autour de la terre, ce qui ne favorisait pas une compréhension fine de certains phénomènes, jusqu'à ce qu'on accepte le nouvel éclairage donné par Copernic et Galilée. De même, l'aventure européenne lancée en 1950 reposait sur un changement de perspective, une 1^e révolution galiléo-copernicienne - appelons-la « GalCop-1 ». Nous devons aujourd'hui faire « GalCop-2 », mettre à jour certaines références, pour poursuivre la construction européenne. Car le jeu qui se joue est parfois bien différent de ce qu'on perçoit, avec ce que cela implique sur l'efficacité de notre façon de jouer.



COMMENT JOUER À CÔTÉ DU JEU... EXEMPLE : RAPPORTS D'EXPERTS CONTRE LIVRES VERTS

Face à une réalité nuancée, forçons le trait pour mieux souligner les contrastes... Jusqu'à la rupture promise en 2007, la France était encore dans une logique verticale de *gouvernement* et l'Europe déjà dans une logique horizontale de *gouvernance*, depuis des décennies. La première est assise sur des structures hiérarchiques, la seconde anime des processus coopératifs en réseau. Dans l'une, la connaissance est chez des experts qui savent, dans l'autre elle est chez les acteurs qui font - les premiers sont intronisés par une autorité politique ou académique, les seconds font leurs preuves sur le terrain.

L'une est dans une démarche de communication *vers*, souvent mass-médiatique, l'autre de communication *avec*, résolument interactive. Un exemple peut éclairer ce choc de cultures.

Depuis les années 1980, la Commission européenne utilise les livres verts et les livres blancs comme instruments de gouvernance. En France, on reste attaché à ce vieil outil de

1. Livres verts et blancs, instruments de la gouvernance européenne

Un livre vert est un document de réflexion, d'orientation et de concertation publié par la Commission à des fins de débat public sur un sujet. S'adressant aux organismes et particuliers concernés, invités à participer au processus de consultation et de débat, il peut avoir des prolongements législatifs. **Un livre blanc rend publiques des propositions d'action** communautaire dans un domaine spécifique (faisant parfois suite à un livre vert), pour une mise au point de cet ensemble officiel de propositions.

Au-delà de leur intérêt intrinsèque, ces livres sont révélateurs des sphères de préoccupation des institutions. Ils permettent d'**anticiper** et d'**orienter** certaines évolutions, notamment réglementaires :

- pris au 1^{er} degré, dans une démarche d'**anticipation**, ce sont d'intéressantes sources d'information sur les grandes thématiques qui seront d'actualité dans l'avenir : c'est déjà dans les *tuyaux* et il est important de le savoir ;
- au 2^e degré, dans une démarche de **lobbying**, ce sont d'utiles vecteurs d'influence, si l'on participe au processus d'expression publique et de concertation qu'ils initient ;
- au 3^e degré, dans une démarche de **prospective** et de **communication stratégique**, ils sont révélateurs des évolutions du système lui-même.

Ils font notamment apparaître la multiplication et l'accélération des transferts de compétences dans des domaines de plus en plus stratégiques, dont l'approche à ce niveau méta-national est incontournable. Ils montrent aussi que le **système est « en état de produire », même en l'absence de réponses institutionnelles** plus satisfaisantes. Ou encore qu'il peut produire **malgré la faible participation des acteurs français**, publics et privés, à ces processus de concertation dont ils perçoivent mal le sens tant qu'ils restent dans leur logique monarchique, technocratique, mass-médiatique...

Enlisés dans des débats stériles, on prive les institutions de perfectionnements combinant démocratisation et meilleure implication de la société civile, qui renforceraient leur modernité, leur légitimité et leur efficacité. Et pendant qu'on *chatche à la Gauloise*, on laisse les autres faire un lobbying efficace dans et *sur* le système. Qu'à cela ne tienne... **Les chiens aboient, la caravane passe !** Il faut avancer, le système s'en occupe. Même si pendant les palabres c'est de façon moins satisfaisante qu'on ne le souhaiterait. Même si c'est sans nos apports.

gouvernement qu'est le rapport d'expert (*voir encadrés*). Les deux types de documents se ressemblent : analyse d'une question, mention de problématiques associées, scénarios envisageables, axes d'action possibles, conséquences prévisibles, préconisations éventuelles... Là s'arrêtent les points communs, car en réalité tout les oppose. La portée des différences n'est pas mince et si en France on parle tant de rupture, c'est parce qu'on sait depuis longtemps qu'on n'est pas dans le « bon » système - le nôtre, monarchique, technocratique, mass-médiatique, est archaïque et contestable quant au coût, à l'efficacité, à la légitimité... - mais on ne se décide pas à en changer. Autre inconvénient : étant « formatés » dans la logique verticale, nous sommes mal préparés à tenir notre place dans un jeu horizontal. C'est pourtant celui qui se joue au niveau européen, entre autres. Mal préparés, voire absents, faute de concevoir qu'un tel jeu existe !

Faut-il alors s'étonner que l'administration ignore son rôle, comme s'en est alarmé le Conseil d'État lui-même dans son rapport 2007 (*voir encadré 3*) ? Ou que la société civile joue mal le sien dans les instances de Bruxelles ? Quand on se croit sujet d'une structure pyramidale dans un jeu fermé, on a du mal à se comporter en acteur d'un système partenarial dans un jeu ouvert...

Ceci explique que la France, longtemps moteur de la construction européenne, ait pu en devenir un redoutable frein. En 2007, diverses circonstances ont présagé un revirement, notamment l'alerte solennelle du Conseil d'État, la volonté de rupture affichée à l'Élysée, la nécessité de préparer la présidence française de l'Union (fin 2008) - défi majeur, précédé de celui de l'adoption d'un traité pour remplacer la Constitution jetée aux orties, suivi de celui des élections européennes de 2009...

Saura-t-on changer à temps de modes de pensée et d'action, pour entrer dans la logique horizontale de la gouvernance ? Pourquoi pas.

Dans ce cas, on devrait pousser un peu plus loin et jouer la carte *GalCop-2* plutôt que l'impasse *mini mini mini*. Ce serait sûrement plus efficace et même moins difficile. Mais il faut le vouloir. Et ouvrir enfin les yeux sur des faux-semblants qui perturbent le jeu.



JEU RÉEL ET JEU FICTIF : QUELQUES AMBIGUÏTÉS DE BASE

Soyons justes, la situation est grave mais pas catastrophique. En quelques décennies, l'Europe a considérablement progressé. Mais beaucoup moins que de besoin. Certains défis actuels sont liés aux questions à régler : vieillissement démographique, migrations, codéveloppement, capacité diplomatique, défense, indépendance énergétique, développement durable, recherche, éducation... D'autres sont liés à la façon de s'organiser pour aborder ces questions : quelle *Europe des projets* ou quel Projet européen, quels équilibres entre quels acteurs pour combiner démocratie et efficacité, quels choix budgétaires pour quels périmètres de quelles politiques communes... ? Plus profondément encore, la compréhension du jeu où s'insèrent ces problématiques est affectée par quelques ambiguïtés.

1. Ambiguïtés sur l'homogénéité de l'Europe. C'est un melting-pot en constante évolution, dont les composants inventent sans cesse de nouvelles combinaisons pour s'ajuster entre eux. Or, souvent, en la voyant comme une entité extérieure homogène et fixe, on déplace le débat : on *oppose* l'Europe à « nous », alors qu'elle *résulte* de ces « nous » qu'il faut *accorder* - les États, bien sûr, mais aussi les peuples (avec leurs multiples racines culturelles, traditions régionales, options religieuses et autres sensibilités), ainsi que les acteurs de la société civile organisée. *GalCop-1* a fortement renforcé cet accord, avec pour aboutissements emblématiques l'élection directe du Parlement européen (1979) et la montée du rôle de la société civile dans la gouvernance. Reste à transformer l'essai, défi pour *GalCop-2* : renforcer les synergies, mieux les ancrer dans les mentalités des populations et dans les pratiques effectives des dirigeants.

2. Ambiguïtés sur les finalités : pourquoi fait-on l'Europe ? On en parle souvent comme si la réponse (implicite) était simplement « pour faire l'Europe » - ce qui favorise les querelles théologiques ou esthétiques ! D'accord, faisons-la parce qu'on en a envie, mais aussi parce qu'on en attend quelque chose. Qu'en attend-on ? Faute de se poser la question, on dérive facilement vers l'abstraction idéologique ou la réduction poujadiste. Ambiguïtés, aussi, sur le rapport entre finalités et modalités, c'est à dire **sur le projet**. Dès 1950, on a annoncé la couleur : viser **un grand dessein**, l'atteindre par **des petits pas**. Le regard vise la lune, le doigt montre le chemin. Le dessein (une Europe solidaire) s'est décliné au fil du temps. En un projet politique : réconcilier les frères ennemis après la guerre, puis conforter les démocraties à

2. Ne pas confondre livres et rapports !

Rédigés par d'éminentes personnalités ou des commissions spécialisées, destinés aux dirigeants politiques, les rapports publics « à la française » **sont émis par ceux qui savent (*in vitro*) pour éclairer ceux qui décident (*d'en haut*)** - quitte à ce que le rapport reste sans suite, ou que celle-ci soit un autre rapport sur le même sujet, un peu plus tard, ou un catalogue de mesures médiatiques sans vraie perspective stratégique...

Avec les livres verts et blancs, le but du jeu est aussi que *ceux qui savent* s'adressent à *ceux qui décident*. Par contre, on définit autrement le jeu et les joueurs. Ceux qui savent ne sont plus des experts adoubs, mais les acteurs concernés : producteurs, distributeurs, utilisateurs, préconisateurs et autres parties prenantes. Ceux qui décident ne sont pas telle ou telle « autorité », président ou ministre, mais tout un dispositif institutionnel comportant des processus de consultation, de concertation et d'échange. Quant au jeu, **à l'inverse** des rapports d'experts, ces livres sont **émis par ceux qui décident (*collectivement*) pour interpeller ceux qui savent (*in vivo*)**, afin qu'ils puissent participer à la décision finale.

On sait que les rapports d'experts sont parfois destinés à la parade puis au placard. Par contre, **il est rare que les livres verts et blancs restent sans suites effectives**. Mieux vaut s'y intéresser !

3. Le rapport 2007 du Conseil d'État : mises au point salutaires

Un rapport de plus ? Non, ne serait-ce que parce qu'il émane d'une haute institution judiciaire. Ce qui lui confère une autorité particulière, même s'il reprend ce qu'ont déjà dit des experts ou des élus, même s'il énonce des évidences. Surtout quand, 50 ans après le Traité de Rome, celles-ci ne sont pas encore évidentes pour tous - par exemple qu'en France on considère à tort les questions européennes comme internationales, techniques, lointaines...

La première partie fait un constat et énonce de grandes problématiques : *L'Union européenne, un système institutionnel complexe et ouvert : quelles influences ?* Elle comporte 4 chapitres, dont un entièrement consacré au rôle de la société civile dans le contexte du passage de la puissance à l'influence : *La place des acteurs économiques et sociaux devient majeure dans une stratégie d'influence.*

La 2^e partie - *L'administration française, un acteur important des processus de l'Union européenne : quelles stratégies ?* - organise les préconisations autour de 4 axes forts qui bousculent bien des traditions administratives (et culturelles ?) du pays : anticiper, négocier, être exemplaire, développer des réflexes européens.

A lire absolument !

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000224/0000.pdf>

encore *un ordre international*, notre *GalCop-1* a inventé le modèle communautaire et la dynamique d'**intégration** (un peu supranationale, surtout métanationale), à côté de celle, traditionnelle, de **coopération** entre « souverainetés nationales ». Dans le contexte de ce qui devient *un système mondial*, il revient à *GalCop-2* d'inventer un modèle qui à la fois intègre et dépasse ces deux approches. Mais on en est encore à opposer l'Europe à l'État, comme s'il s'agissait d'entités concurrentes en termes de souveraineté ou de pouvoir, dans des jeux à somme nulle où ce qu'obtient l'un est pris à l'autre... alors qu'ils ne jouent pas dans la même cour et que leurs rôles sont complémentaires.

Ambiguïtés encore sur la mécanique, sur les blocages, sur les perspectives, sur les géométries, sur les acteurs et les rôles : la suite au prochain numéro...

Centres de compétences :

- * algoric, cabinet de formation, conseil, études et coaching, tél : 05 46 56 77 10, info@algoric.com, www.algoric.com

À lire également :

- * www.algoric.com/ti/138.htm