



PROCESSUS MANAGÉRIAUX ET COMMUNICATION

Constitution européenne : faut-il tout jeter ?

Le débat sur l'Europe est l'un des plus décisifs du moment par ses enjeux et l'un des plus insignifiants par la réduction que lui infligent des camelots avant tout soucieux de score médiatique. Son importance et son actualité sont attestées par des événements de l'année (élargissement, élection, Constitution), par des dossiers chauds par exemple en matière de concurrence ou de relations internationales, par des sujets plus arides allant des affaires pénales à la gouvernance économique de l'Eurogroupe, en passant par la cohésion sociale et territoriale ou les services publics. Les acteurs économiques et sociaux négligent beaucoup de ces développements, dont il est difficile de mesurer la portée et de maîtriser la complexité. À tort, car ils sont parmi les premiers concernés, même si c'est surtout en tant que citoyens qu'ils sont appelés à se prononcer. Or des perversions du débat invitent les Français à tout jeter aux orties sous de faux prétextes. Illustration par l'absurde de l'impact que peut avoir la communication sur l'action, via les processus.



Europe est complexe mais les raisons de s'y intéresser ne manquent pas (voir encadré). Pour ne rien simplifier, diverses pollutions affectent le débat public. Rappel du contexte : jusqu'à présent, l'Union était régie par des textes fondamentaux qui, en gros, s'assimilaient à des traités internationaux classiques, préparés par des conférences intergouvernementales (CIG) : traités de Rome, Maastricht, Amsterdam, Nice, etc. Exemple de leur originalité : si un traité d'adhésion signé par plusieurs pays candidats n'est pas ratifié par certains (cas de la Norvège, à deux reprises), le processus se poursuit normalement pour les autres - alors qu'en droit international classique, il faudrait tout reprendre à zéro et recommencer les négociations. Même aménagé, le processus CIG garde bien des inconvénients : il

est lourd, formel, privilégie les gouvernements, ignore les parlements ou la société civile, etc. L'année 1999 a connu une innovation majeure : charger une Convention de rédiger la Charte des Droits fondamentaux de l'Union. Très satisfaisante, la formule a été reprise pour le Traité constitutionnel, sous la présidence de V. Giscard d'Estaing. La méthode est plus souple et dynamique, donc plus efficace ; elle évite les détours de l'approche par les intérêts nationaux ; elle est plus ouverte, tant par ses modes de fonctionnement que dans la composition de la Convention : 105 membres, en majorité des élus (parlementaires européens et nationaux issus des divers courants politiques), ainsi que des délégués des régions, des milieux économiques et sociaux et des gouvernements (marque d'œcuménisme : après l'alternance, le

CIG

Conférence InterGouvernementale

Jean-Pierre Quentin, Docteur en Droit, directeur général d'algoric, professeur et consultant en stratégie, management et communication, a dirigé un service d'information à la Commission européenne
jp.quentin@algoric.com



Pourquoi s'intéresser à un tel sujet ?

Des éléments de réponse ont été proposés précédemment : plus une société est complexe, plus chaque agent est affecté par des causes éloignées, donc plus il doit élargir son champ de veille pour anticiper menaces et opportunités (voir *Technologies internationales* n° 88)... et son champ de lobbying pour transformer ces anticipations en actions (n° 89), se faire entendre d'interlocuteurs dont certains jeux et enjeux, même lointains, peuvent le toucher (n° 99). Ceci s'applique autant aux PME qu'aux grands groupes (n° 20), dans un univers devenu très interculturel (n° 91), où les relations se diversifient (n° 98). La difficulté est accrue par des confusions, pseudo-débats et autres faux défis destinés à nous égarer (n° 97, 101), dans des situations où l'on voudrait l'impossible simple alors que la réalité offre des possibles complexes (n° 106). Qu'elle le veuille ou non, l'entreprise est désormais un acteur de la vie publique : soit elle subit passivement des décisions prises sans elle, soit elle choisit de contribuer à façonner le cadre de son activité économique et sociale (n° 95) - au prix d'une révision de ses modes de fonctionnement, pour combiner management et gouvernance (n° 94), dans des "jeux à plusieurs" où la notion de partenariat prend un sens nouveau (n° 96). À ce titre, elle pourrait utilement s'inspirer de processus coopératifs dont les instances européennes ont une connaissance approfondie et une expérience diversifiée (n° 104). Et si, de son côté, l'entreprise fait des choix en matière d'organisation et de management, notamment pour combiner les modes "institution, projet et réseau" (n° 86), l'Union elle aussi travaille à la performance de son organisation et de ses processus - particulièrement complexes par le nombre d'acteurs et enjeux qu'ils articulent. Au départ, c'est d'ailleurs ce qui justifiait cette Constitution, l'efficacité de l'Union étant menacée par des rouages paralysés. ■

nouveau gouvernement français a gardé l'ancien ministre socialiste P. Moscovici comme représentant jusqu'à fin 2002).

La CIG reste nécessaire pour signer le traité, que devront ratifier les États membres, mais si la Convention a bien travaillé, son texte est acceptable par tous et n'a pas à redouter ces examens de passage successifs. Tel était le cas, quand un gouvernement a déstabilisé ce bel édifice par un chantage visant à obtenir des privilèges exorbitants, notamment sur une question de majorité (voir encadré). Ce gouvernement ayant subitement disparu, suite à d'autres pratiques douteuses, la vie a pu reprendre son cours. Jusqu'à un autre coup bas venu cette fois de France, au stade de la ratification, très menaçant bien que n'étant le fait ni d'un gouvernement, ni d'un parti, manœuvre personnelle relevant d'ambitions présidentielles sans lien avec les affaires européennes.

Ⓢ Halte aux pollutions !

Cette pollution se résume ainsi : sous un prétexte idéologique hors de propos, combiné avec un procès d'intention (de type "l'Europe installe un libéralisme sauvage", rappelant "l'Europe des trusts et des monopoles" - alors incidemment qu'elle nous en protège !), un "responsable" pousse au rejet de la Constitution, sans un mot sur les conséquences, sa motivation étant un intérêt tactique dans un jeu politicien. Si la question européenne se posait dans les termes qu'il énonce, on pourrait examiner son propos - de même pour la question irakienne si elle s'était posée dans les termes énoncés par le Président des États-Unis. Il nous invite à une légitime revue de détail sans préciser que nous en avons la possibilité depuis 2 ou 3 ans (lorsque ces aspects étaient en débat à la Convention), qu'alors il s'est bien gardé de nous y inviter, que cette expression n'a plus sa place à ce stade de la procédure, sauf à tout jeter, c'est à dire détruire le fruit de plusieurs années d'un travail sérieux accompli par de légitimes représentants des peuples, des institutions et de la société civile. C'est déloyal, mais ça marche d'autant mieux que c'est bien médiatisé. C'est aussi une mise en cause des principes mêmes de la représentation dont, comme tout ce qui est fragile, les fruits sont plus faciles à détruire qu'à cultiver. Dire qu'on veut rejeter la Constitution pour freiner l'Europe serait contestable mais respectable. La rejeter en disant que c'est pour l'améliorer, c'est malhonnête. L'affaire est d'autant plus grave qu'une non-ratification n'aurait pas le même impact selon qu'elle viendrait de pays où un "deuxième tirage" est possible (on l'a vu dans le passé) et/ou du Royaume-Uni (on évoluerait vers une Europe à deux



Majorité qualifiée : à vingt-cinq ce n'est pas comme à six

Ne pas confondre : la Constitution ne choisit pas d'orientations idéologiques -libérales, sociales, capitalistes, bolchéviques ou autres. Elle pose un cadre, fixe le but du jeu et définit ses règles. C'est dans ce cadre qu'ensuite les "joueurs" confronteront leurs vues, notamment au Parlement et au Conseil. Or le cadre conçu en 1950 pour les six États d'une Communauté naissante, n'est plus adapté à une Union qui a mûri, dans un contexte changé. C'était déjà vrai à dix ou quinze ; à vingt-cinq, ça devient crucial. Dans le triptyque (voir encadré), on passe de la catégorie "approfondissement souhaité" à "achèvement indispensable"... Rejeter la Constitution, c'est avant tout priver l'Union de sa capacité de mouvement. Parmi les points clés (nombre de commissaires, type de vote selon les sujets, etc.) figurent les critères de la majorité qualifiée.

Selon les sujets, le Conseil vote à l'unanimité, à la majorité simple ou surtout, voie "normale", à la majorité qualifiée (en fait, on préfère le consensus au vote, mais il faut des règles de référence, surtout à 25). De quoi s'agit-il ? De trouver un juste équilibre entre différents États, notamment entre grands et petits. Exercice difficile dans la CEE à six, entre un Luxembourg de 300 000 habitants et des pays de plusieurs dizaines de millions. "Un pays = une voix" privilégierait le petit ; un critère objectif (part de population ou de PIB) lui retirerait tout poids. Encore une merveille de l'esprit communautaire :

on s'est entendu sur des pondérations permettant les équilibres souhaités, pour la plus grande satisfaction de tous.

À neuf, dix, douze, puis quinze, le système a été conservé, les pondérations adaptées. À vingt-cinq, il ne se justifiait plus (avec cette masse critique, les critères objectifs sont pertinents) et même pouvait devenir source de conflits mesquins (ce fut le cas pour le Traité de Nice). Dans sa grande sagesse, la Convention a élaboré un dispositif de double majorité qui n'aurait pas convenu pour la CEE à six, mais on ne peut plus équitable ici (dans la version finale de la CIG : 55 % des États et 65 % de la population).

Les péripéties de la "période Aznar" sont éclairantes sur le fait qu'un partenariat ou une Union aussi intime ne peut fonctionner sans un état d'esprit fait notamment de confiance et de respect mutuels. Dans l'ancien système, Espagne et Pologne avaient obtenu à Nice des pondérations exagérément favorables, que leurs dirigeants ont voulu transposer au nouveau système : être "plus égaux" que les autres. Attitude excusable de la part d'un nouveau venu encore peu imprégné de l'esprit communautaire (Pologne), mais incompréhensible de la part d'un "ancien" comme l'Espagne. Coût de la crispation : de nombreux mois perdus, d'âpres divisions internes, une perte d'influence internationale dans une période critique... En a-t-on au moins tiré les leçons ? "L'affaire Fabius" suscite le doute. ■

vitesse), alors qu'on sait que venant de France, elle condamnerait définitivement la Constitution.

📍 Prochaines étapes ?

Marché intérieur, politique régionale, concurrence... les chantiers "achèvement" ne sont jamais terminés, mais ils sont sur les rails. Fiscalité, sécurité, justice, affaires sociales... les chantiers "approfondissement" ne manquent pas. Bulgarie et Roumanie en 2007, Croatie juste après, puis les derniers voisins balkaniques ou occidentaux : bien avancé, le chantier "élargissement" est compliqué par le difficile dossier turc, lui aussi pollué sur le fond (dimensions religieuses ou géopolitiques) et sur des aspects institutionnels - certains feignent d'oublier que ce qu'on examine

aujourd'hui n'est pas la réponse à une candidature, mais sa recevabilité. Dire oui signifie ouvrir la porte... à dix ans de négociations - avec les évolutions qu'elles impliquent pour ce pays.

En ces temps où l'ordre mondial est d'autant plus chahuté que le "gendarme du monde" a dévoyé son rôle, on attend l'Europe à un niveau plus profond : valeurs, libertés fondamentales, développement durable, lutte intelligente contre le terrorisme et la criminalité organisée... Les nouvelles régulations supposent d'autres principes, méthodes et moyens que ceux de la guerre froide. Dans le monde, une attente forte s'exprime vis-à-vis de l'Europe, encore renforcée si l'actuel Président est reconduit à la tête des États-Unis. En toute occurrence, l'Union doit-elle s'effacer et laisser



Achèvement, approfondissement, élargissement ...

Forte intégration ou élargissement territorial, les termes du choix sont simples : soit on construit une Union très intégrée comportant peu de membres, soit on ouvre au plus grand nombre une Union plus lâche. Logique... mais ce qu'on veut, c'est une Union intégrée et élargie ! Problématique récurrente, dont les expressions successives nous éclairent sur certains fondements de la construction européenne.

À la fin des années 1940, quand naissait le concept de Communauté européenne, les Anglais se sont délibérément exclus d'une démarche qui ne leur convenait pas. Dans les années 50, constatant le succès de l'Europe des Six, ils ont créé une organisation "semblable" mais moins intégrée, l'AELE (Association Européenne de Libre-Échange ou EFTA : European Free Trade Association), simple zone de libre-échange. Dans les années 60, constatant que leurs entreprises étaient plus attirées par la CEE (extérieure) que par l'AELE, ils ont souhaité adhérer à la Communauté. Demande en forme d'offre condescendante : nous acceptons de vous rejoindre si vous renoncez à l'intégration. Offre rejetée à deux reprises. Ce qui a été l'occasion de formuler clairement deux principes qui ont été très strictement appliqués dans tous les élargissements, malgré la rigueur de leurs exigences : le premier est l'acceptation

de tout l'acquis communautaire, sans exception ; le second est la limitation dans le temps des éventuelles périodes de transition nécessaires pour transposer certaines règles dans les États adhérents. La difficulté est particulièrement grande pour les élargissements actuels, car l'écart entre anciens et nouveaux membres, indépendamment du niveau de ceux-ci, est d'autant plus important que, depuis tant d'années, l'acquis communautaire est devenu considérable.

Donc, il n'est pas question de tirer prétexte de négociations d'adhésion pour mettre en cause les acquis. Au contraire, on transforme la contrainte en opportunité. C'est ainsi qu'en 1969, G. Pompidou, nouveau Président français, a formulé notre problématique récurrente dans son fameux triptyque achèvement-approfondissement-élargissement : l'élargissement n'est concevable qu'après achèvement des actions engagées et approfondissement des politiques en cours ou prévues. À l'époque, l'achèvement visait principalement l'agriculture et l'approfondissement concernait notamment l'Union monétaire. Autrement dit : oui aux Anglais à condition de finir la PAC et d'engager l'UEM. Les dossiers ont évolué au fil des adhésions, mais la dynamique reste : non seulement adhésion ne rime pas avec dilution, mais saisissons l'occasion et renforçons l'Union... ■

PAC

Politique Agricole Commune

UEM

Union Économique et Monétaire

**Pour en savoir plus... :**

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

d'autres décider de notre destin ? Pire, doit-elle s'y résoudre simplement parce que cela sert une stratégie politicienne gauloise ?

En résumé, la question se pose à trois niveaux. Celui, fondamental, de la responsabilité collective des Européens dans cet ordre mondial : veulent-ils l'assumer ? Celui, médiat, de leur plus ou moins grande marge de manœuvre, selon qu'ils se dotent d'une machine institutionnelle plus démocratique, transparente et performante ou qu'ils gardent leur vieux tacot qui peut encore rouler, mais péniblement et de façon erratique. Celui, immédiat, du choix des Français de ratifier ou non un traité. Lourde responsabilité, à apprécier en regard des vrais enjeux, pas au vu de faux défis.

Le mythe d'irréductibles Gaulois retranchés dans leur village, protégés par leur potion magique, risque de ne pas donner les résultats escomptés. L'approche "à la Delors" dit en

substance : "Ce texte n'est pas parfait et n'exprime pas tout ce que je souhaite. Mais je ne suis pas seul au monde et il faut laisser un peu de place à l'expression d'autres points de vue. On ne peut trouver meilleur compromis que ce texte". Par contre, ne rien dire pendant la période d'échange puis, une fois le travail fini, poser de nouvelles conditions, qui plus est en forme d'ultimatum ("faites ce que je veux et taisez-vous, sinon on jette tout et tant pis pour les dégâts collatéraux"), est-ce correct ? Vouloir imposer nos vues, nier nos partenaires, jeter le travail sérieux et honnête de conventionnels légitimes, rappelle en pire un autre ancien Premier ministre refusant le Parlement européen, donc une avancée démocratique, simplement parce qu'il était "composé d'une majorité d'étrangers".

Jean-Pierre Quentin ●

