

**ULRIKE FINK-HEUBERGER**

Lehrstuhl für Soziologie und empirische  
Sozialforschung – Universität Hohenheim  
<heuberger@uni-hohenheim.de>

**SANDRA GEELHOED-AIDARA &  
PATRICK SCHMOLL**

Laboratoire « Cultures et sociétés en Europe »  
(UMR du CNRS n° 7043)  
Université Marc Bloch, Strasbourg  
<sandrinegeelhoed@gmail.com>  
<schmoll@umb.u-strasbg.fr>

# L'Europe vue "d'en haut"

## Parcours personnels et conception de l'Europe des directeurs généraux de la Commission européenne

**A**vec la discussion du projet de Constitution européenne et l'entrée dans l'Union en 2004 et en 2007 de plusieurs pays, qui a porté à vingt-sept le nombre des États membres, l'Europe est plus présente dans les médias. Elle reste pourtant éloignée des préoccupations du public, et les plus méconnus des représentants de l'Union européenne sont ceux-là même qui sont considérés comme les décideurs les plus influents, ceux qui élaborent et présentent les propositions destinées à renforcer l'intégration européenne: les directeurs généraux de la Commission.

Connaître et faire connaître ces « décideurs de l'ombre » devrait permettre de mieux comprendre ce qu'est et où va l'Europe. Formellement, les directeurs généraux ne sont qu'une instance de proposition et d'exécution subordonnée au pouvoir politique que représentent les Commissaires européens. Mais il en est de l'administration européenne comme de toute « technostucture » qui oppose à une instance politique périodiquement renouvelée la force qu'elle tient de ses

compétences professionnelles et de la pérennité de la fonction, et donc de la mémoire des dossiers et du savoir-faire acquis par les années. On peut donc partir de l'hypothèse que ce collège d'une trentaine de fonctionnaires, qui dirige l'administration de l'exécutif européen avec une certaine stabilité dans sa composition, a fini par constituer une élite qui produit son propre modèle de l'Europe, modèle qu'elle ne peut qu'infuser dans les propositions faites au politique et dans l'exécution des décisions. L'idée est de décrire quelles sont ces conceptions de l'Europe, motrices d'une certaine dynamique européenne. On suppose également que ces représentations résultent en partie d'une convergence des parcours individuels, personnels et professionnels, de ces décideurs (s'ils viennent en majorité d'un certain milieu social, ils auront tendance à reproduire les valeurs de ce milieu et à les projeter sur leur conception de ce que doit être idéalement l'Europe), mais en partie aussi des interactions propres à un collectif vivant au quotidien sur lui-même (et d'ailleurs dans le relatif isolement dans lequel le main-

tiennent tant les médias que les instances politiques nationales) et ayant fini, avec les décennies, par produire son propre système de valeurs, une vision de « corps » de ce qu'est, sera, ou devrait être l'Europe. Comment, enfin, les directeurs appréhendent-ils les changements que l'élargissement de l'Europe va imprimer à cette force d'inertie (au sens cinétique, non nécessairement péjoratif, du terme) ?

## Conception de l'étude

Les données qui suivent résument les résultats les plus saillants d'une étude empirique réalisée entre 2002 et 2003 pour l'Identity Foundation (Düsseldorf) par la Chaire de sociologie et de recherches sociales empiriques de l'Université de Hohenheim en collaboration avec le laboratoire « Cultures et sociétés en Europe » (UMR du CNRS n° 7043, Université Marc Bloch, Strasbourg)<sup>1</sup>.

L'étude a essentiellement consisté en des entretiens semi-guidés avec les directeurs généraux de la Commission. Le guide d'entretien comportait dans le détail une cinquantaine d'entrées couvrant, d'une part, les déterminants de leur identité professionnelle (leur origine sociale et familiale, leur formation, leur parcours professionnel) et, d'autre part, leur *Weltanschauung* (en général : valeurs exprimées, conception du travail, attitudes pédagogiques, vision du monde ; et en particulier : leur représentation du présent et du futur de l'Europe). Les 36 directeurs généraux de la Commission ont été sollicités et 33 entretiens ont été réalisés, ce qui témoigne de l'intérêt de nos interlocuteurs pour une étude qui participait des moyens de mieux faire connaître une institution qu'ils estiment eux-mêmes mal connue du public. Les entretiens ont duré entre 55 et 150 minutes chacun. Trois langues ont été utilisées : 15 entretiens ont été réalisés en français, 11 en anglais et 7 en allemand, selon la préférence ou les compétences linguistiques de l'interlocuteur. Les entretiens étaient enregistrés, et les 900 pages de transcription ont fait l'objet d'une analyse qualitative de contenu.

Un questionnaire a également été distribué aux interviewés portant d'une part sur leurs systèmes de valeurs, d'autre part sur leurs représentations concernant l'Europe. 26 questionnaires sur 33 ont été renseignés et retournés anonymement par la poste. Les résultats, traités statistiquement, ont essentiellement permis de confirmer les descriptions et les interprétations issues des entretiens.

## Qui sont les directeurs généraux ?

### Caractéristiques démographiques

Les directeurs généraux viennent de tous les pays de l'Union, mais leur renouvellement s'effectuant lentement, les pays fondateurs sont sur-représentés, et parmi eux, pour des raisons historiques, la représentation française est relativement importante : 7 directeurs sur les 33 rencontrés. A contrario, l'Allemagne, avec 4 directeurs, est sous-représentée au regard de son poids démographique et économique.

Les directeurs sont en majorité des hommes : il n'y a que 4 femmes au sein de leur collège. L'âge moyen de notre échantillon est de 54 ans : plus des quatre cinquièmes d'entre eux sont nés avant 1950, leur enfance a donc été marquée par la guerre et l'après-guerre.

Dans leur très grande majorité, nos interlocuteurs sont mariés (29) ou l'ont été (1 veuf, 1 séparé). Nous n'avons rencontré que 2 célibataires. Ce sont en fait les femmes qui tendent à rester seules (1 mariée, 1 célibataire, 1 séparée, 1 veuve). 12 des mariages sont biculturels. Un quart des mariages sont des remariages, et dans tous ces cas sauf un le deuxième mariage est biculturel. Tous sauf 4 ont des enfants, la moitié d'entre eux en ont deux, les autres se répartissant autour de cette moyenne.

14 des directeurs avec lesquels nous nous sommes entretenus déclarent ne pas avoir de confession religieuse. Parmi ceux qui déclarent une confession, les catholiques sont fortement

prédominants : 15 contre 2 protestants et 2 juifs. La laïcité de leur fonction est affirmée par tous mais on peut se demander si le catholicisme romain n'exerce pas une influence culturelle indirecte, y compris chez certains des 14 athées, agnostiques ou croyants non-pratiquants qui appartiennent à une génération qui a en général reçu une éducation religieuse.

24 des 33 directeurs rencontrés ont une formation en droit, 9 une formation en économie, quelques uns à partir d'une formation initiale scientifique ou technique (mathématiques, chimie, agronomie) ou en philosophie ou sociologie. 13 d'entre eux ont fait des études de sciences politiques, en majorité au titre d'un diplôme complémentaire. Le travail quotidien est marqué, dans les entretiens, par une référence soit à l'économie (généralement dans sa version libérale), soit au droit (considéré par les intéressés plutôt comme une formation généraliste leur permettant d'introduire de l'ordre dans les situations étudiées).

6 de nos interlocuteurs seulement ont travaillé dans le privé avant d'arriver à la Commission. Les quatre cinquièmes des directeurs ont fait toute leur carrière dans une administration publique, et la moitié a passé toute sa vie professionnelle, ou l'essentiel de celle-ci, à travailler à la Commission. Ceux qui n'ont pas travaillé d'emblée pour cette dernière étaient précédemment employés par une administration nationale, avec parfois un passage dans une organisation internationale.

### Carrières individuelles

Les directeurs généraux ont construit leur carrière entre un certain arrière-plan familial, des choix d'études et un parcours professionnel.

La majorité d'entre eux est issue de familles aisées, voire de la haute bourgeoisie, qui investissaient fortement dans l'éducation de leurs enfants. Près de la moitié des directeurs avaient des parents qui étaient déjà fonctionnaires avant eux, et dont ils ont repris les valeurs morales relatives au travail, aux responsabilités sociales et au respect du droit et de l'ordre. L'arrière plan familial se signalait par une ouverture

culturelle et un esprit de tolérance qui ont stimulé chez eux un intérêt pour les autres cultures. Ils ont connu dès leur enfance des contacts internationaux. Au domicile parental, l'éducation quotidienne prônait le dépassement des antagonismes nationaux et des attitudes xénophobes, à une époque, l'après-guerre, où cette position n'était pas encore répandue dans la population. Ils ont été encouragés à apprendre les langues étrangères, et plus de la moitié d'entre eux ont bénéficié de programmes d'échanges scolaires et de séjours à l'étranger, quand les modes de vie mono-culturels prévalaient en Europe. Les parents de 7 d'entre eux formaient déjà un couple multiculturel.

Les directeurs généraux ont tous fait des études longues, sanctionnées pour la plupart (30 sur 33) par un diplôme universitaire. 18 d'entre eux ont suivi une école internationale ou ont effectué une partie de leurs études à l'étranger. 8 des directeurs ont terminé leurs études au Collège d'Europe à Bruges, ce qui a déterminé fortement leur orientation professionnelle par la suite. Les débats publics des années 1950 et 1960 autour des conséquences de la Seconde guerre mondiale ont orienté leurs choix pour une carrière ayant une portée politique effective: les deux tiers d'entre eux déclarent avoir voulu œuvrer d'une manière ou d'une autre pour la paix et la stabilité dans leur pays et dans le monde. L'Union européenne s'est imposée à eux progressivement (souvent après qu'ils aient commencé une carrière dans les institutions européennes) comme le moyen de réaliser ce projet politique.

Les valeurs personnelles qu'ils déclarent sont celles auxquelles, de leur propre aveu, ils ont été formés par leur milieu familial. Les valeurs individuelles cardinales sont la performance, la réussite, la responsabilité et l'indépendance, où on reconnaît le profil personnel imprimé par la culture de la modernité. S'y ajoutent cependant pour la plupart d'entre eux des valeurs sociales qui tempèrent ce qui serait autrement une morale de l'ultra-libéralisme: ceux qui ont choisi dès le début une carrière dans un service public attachent une grand

importance au principe de justice, qu'ils estiment devoir guider leur pratique professionnelle quotidienne et être un pré-requis de la paix et de la sécurité dans le monde. À ce principe de justice, qu'on pourra rapprocher du choix d'études juridiques par une grande majorité d'entre eux, s'ajoutent des valeurs telles que la solidarité, le respect d'autrui, la tolérance, et l'égalité et la liberté en tant que normes démocratiques. L'ensemble dessine un tableau moral dynamique au sein duquel l'individu acquis aux valeurs de la modernité, indépendant et responsable, met sa performance au service, non de son intérêt personnel, mais de la collectivité.

Les directeurs généraux font partie d'une génération qui a reçu une éducation religieuse: 4 directeurs sur 5 se disent avoir été influencés par les valeurs chrétiennes, même si leurs convictions actuelles sont moins affirmées, et si leur fonction, surtout, est explicitement présentée comme laïque. La religion joue un rôle culturel certainement important, mais qui n'est pas directement saisissable. Un cinquième seulement des directeurs sont des croyants pratiquants. La moitié annoncent une «orientation» religieuse sans être pratiquants: parmi eux on trouve donc quelques uns de ceux qui disent par ailleurs ne pas appartenir à une confession religieuse. Les discours confirment là une tendance observée dans la population en général: le détachement à l'égard des religions instituées n'empêche pas le maintien d'un sentiment religieux intime. Un de nos interlocuteurs dit ne pas être croyant, mais il connaît la Bible et la lit à ses enfants. Un autre dit que croire en l'homme, vouloir améliorer son sort, c'est aussi une forme de religion. Les valeurs chrétiennes opèrent donc indirectement: elles sous-tendent les valeurs sociales de justice et de solidarité dans la praxis personnelle. Par contre, tous affirment la laïcité de leur fonction et 2 sur 3 prônent une séparation nette entre l'église et la politique. On n'oublie pas que la communauté initiale des «Six» a été l'œuvre en grande partie de gouvernements démocrates-chrétiens, et presque tous repèrent une influence

morale chrétienne dans les processus de prise de décision, mais elle fonctionne en toile de fond.

### Une conscience de corps

Les directeurs généraux occupent leurs fonctions depuis de nombreuses années, la moitié ont fait toute leur carrière ou l'essentiel de celle-ci à la Commission. À ce niveau, le plus élevé de la hiérarchie administrative, le renouvellement des hommes est lent puisqu'on a tendance à conserver sa fonction jusqu'au départ à la retraite. Le collège des directeurs tend donc par la force des choses à fonctionner comme un collectif stable, produisant ses propres valeurs, partie héritées de la conjonction des parcours individuels de ses membres (dont on a vu qu'ils présentaient de fortes cohérences), partie résultant de objectifs de l'organisation, de la mission attachée à la fonction de Directeur, et des interactions entre les directeurs dans l'exercice de leur travail. Les directeurs généraux ne sont pas assignés à une Direction ou un service de façon définitive: il existe un système de rotation qui les oblige à prendre la tête d'un service différent tous les cinq ans. Ainsi évite-t-on au sein de la Commission la formation de féodalités que pourraient exercer sur chaque département des supérieurs hiérarchiques inamovibles. A contrario, le système, en donnant à chaque Directeur une expérience du travail effectué antérieurement ou ultérieurement par les autres, a un effet mécanique obligé de renforcement du sentiment de corps.

Ce sentiment ne s'exprime pas dans un fonctionnement du collège comme centre de pouvoir. Les directeurs généraux sont certes moteurs dans le processus d'intégration européen. S'ils sont peu connus (les innovations sont généralement attribuées aux «politiques», les Commissaires européens), on pourrait leur attribuer les caractéristiques d'un organe «secret», exerçant un pouvoir de l'ombre. Mais cette idée est rejetée par l'ensemble de nos interlocuteurs. Les deux tiers d'entre eux soulignent que la collégialité qui serait celle d'un organe unique n'est en rien une condition nécessaire pour

exercer au poste qu'ils occupent. Plusieurs (surtout les femmes) regrettent d'ailleurs l'absence d'une telle collégialité, même s'ils se réunissent une fois par semaine: l'argument est que le manque de concertation nuit à la cohésion des programmes. Chaque Directeur s'occupe donc avant tout de sa Direction ou de son service, il n'existe pas d'organe unique ayant son propre agenda.

C'est plutôt au niveau du groupe d'experts, du « club de débat » ou de la communauté de valeurs et d'idées que se situe le sentiment d'appartenance à un collectif. Le collège des directeurs a une influence déterminante sur la construction européenne, qu'il exerce en tant que groupe, mais autrement que comme un cercle secret de pouvoir: le caractère collectif de cette influence est plus diffus, c'est celui du modèle culturel qui les réunit, même quand ils travaillent de fait chacun de leur côté. Certains traits de cette cohésion culturelle peuvent d'ailleurs exercer une influence inaperçue plus importante que si la cohésion du groupe reposait sur des bases plus explicitement organisationnelles. On pense à l'effet de la formation juridique ou des valeurs religieuses. 7 des directeurs rencontrés sont français, ce qui, si on ajoute un belge et un luxembourgeois, manifeste une relative influence francophone. Rappelons que près de la moitié de nos entretiens ont été réalisés en français. Cette prépondérance linguistique, qui tend à baisser à mesure que de nouveaux pays adhèrent à l'Union, résulte de l'histoire des négociations franco-allemandes pour la création de la Communauté au lendemain de la guerre, et continue à exercer un effet, sinon politique, du moins culturel. Seuls 7 de nos interlocuteurs sur les 33 estiment que la gestion de la Commission est soumise à l'influence française. Tous se situent individuellement dans un rapport de fidélité à l'Europe qui passe avant leurs appartenances nationales. Mais l'un d'eux fait assez justement remarquer que le processus administratif européen a été imprégné initialement par l'esprit de l'administration française et que, de ce fait, un fonctionnaire issu de cette administration qui entre aujourd'hui

à la Commission reste favorisé parce qu'il comprend plus facilement les processus qui y ont cours.

24 directeurs généraux sur 33 admettent qu'ils font partie d'une élite. La moitié le reconnaît spontanément, en connotant positivement le terme. Ils ne se qualifient pas seulement comme tels en raison du poste qu'ils occupent, mais aussi en évoquant leur niveau de formation. Le rapprochement est effectué particulièrement par les directeurs généraux français, qui expriment là la particularité d'un système, d'une part de formation par les instituts et grandes écoles, d'autre part de sélection dans la fonction publique, explicitement présenté comme producteur d'une « élite ». Un tiers des directeurs généraux admettent faire partie d'une élite, du fait de leur position privilégiée, mais connotent par contre négativement le terme, et 4 autres, enfin, qui n'apprécient pas non plus positivement le terme, estiment ne pas faire partie d'une élite. Le sentiment d'appartenance à un corps est donc sans doute d'autant plus grand qu'il est en cohérence avec une certaine conception, fortement idéalisée, de l'administration publique.

## Comment voient-ils l'Europe?

### Les missions de l'Europe et ses institutions

L'Union européenne se développe depuis 1951. Une association de quinze États est née d'une communauté initiale de six, et l'adhésion de dix nouveaux pays en 2004 et de deux en 2007 vient de porter l'Union à vingt-sept membres, tandis que de nouvelles candidatures sont déjà à l'étude. C'est en 2003, dans ce contexte de l'élargissement, que nos interlocuteurs s'expriment sur leur vision de l'Europe. Le renforcement des institutions européennes est au centre de leurs préoccupations: dans le cadre d'une mondialisation générale, les thèmes majeurs, politiques, économiques et sociaux, ne peuvent plus être discutés, ni les problèmes résolus, aux niveaux

nationaux, et la solidarité entre les États membres doit être renforcée. La majorité des directeurs généraux souhaite donc une réforme des institutions allant dans le sens de davantage de légitimité démocratique des organes européens, d'un exécutif fort avec un président élu, et de pouvoirs étendus pour le Parlement européen.

La Communauté européenne a commencé sur une base économique et monétaire, qui a été concrétisée par l'introduction de la monnaie unique. Mais pour les directeurs généraux, l'Europe doit aussi parler d'une même voix dans d'autres domaines, dont la politique étrangère et la sécurité commune. Or, la sécurité extérieure suppose une politique de défense commune, et la sécurité intérieure une politique et un système judiciaires communs.

Par contre, les directeurs généraux ne s'attendent pas une harmonisation des systèmes éducatifs, car l'enseignement et l'éducation sont fortement ancrés dans les traditions nationales et régionales. Dans le meilleur des cas, ils envisagent une accessibilité plus grande des établissements nationaux et une reconnaissance mutuelle des diplômes, ce qui permettrait un pilotage par la compétition entre systèmes éducatifs. Les barrières linguistiques étant perçues comme le premier frein au processus d'intégration européen, l'accent devrait être mis sur l'enseignement des langues et les échanges entre citoyens de différents États membres. Ils constatent que l'anglais tend à jouer le rôle de *lingua franca*: son usage dans les institutions européennes balance d'ailleurs désormais celui du français. Mais ils n'anticipent pas une langue administrative unique en Europe dans l'avenir, ne serait-ce que parce que les textes juridiques de l'Union doivent par principe être écrits dans toutes les langues pour que tout citoyen européen puisse s'y référer. Par ailleurs, le français devrait continuer à être une langue véhiculaire obligée tant que les personnels des administrations européennes résideront à Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg.

Les directeurs généraux sont sceptiques sur le rythme de ces évolutions, même si elles sont nécessaires: ils pensent ne plus être en poste quand

elles seront initiées, encore que l'expérience montre que l'histoire connaît parfois des accélérations surprenantes. Même si l'objectif à long terme est une fédération européenne, les directeurs généraux s'accordent sur le fait que les États-nations existeront toujours dans trente ans. Ils ont joué un rôle moteur dans la création et le développement de l'Union, le processus européen reste dépendant des décisions des gouvernements nationaux, et ceux-ci ne choisiront sans doute pas de se dissoudre eux-mêmes.

### La place de l'Europe dans le monde

L'Europe arrive en deuxième position derrière les États-Unis en terme d'importance politique mondiale. Son poids économique est cependant plus grand. Si elle pouvait remédier à son état de faiblesse institutionnelle, elle pourrait faire jeu égal avec les États-Unis. Les directeurs généraux estiment que l'image de l'Europe dans le monde est faible parce qu'elle n'est pas perçue comme une unité. Elle est perçue comme un partenaire commercial et de coopération économique fiable, mais son rôle politique dans le monde est minime. Toutefois, son image n'est pas négative: sa réputation est d'ailleurs meilleure dans le Tiers-monde que dans la population des États membres. C'est peut-être parce que cette perception extérieure est en partie idéaliste: l'Europe est vue de loin comme un espace peu affecté par les conflits, du fait de sa prospérité économique et des principes libéraux et sociaux qui sont à son origine. Le modèle politique de l'Union est considéré par les directeurs généraux comme exemplaire pour d'autres pays du monde, qui cherchent à le reproduire dans leurs efforts de regroupement régional. Plus des deux tiers d'entre eux sont d'avis que l'Europe constitue un modèle de développement économique, politique, et surtout social, alternatif à celui proposé par les États-Unis, et que le reste du monde s'attend à ce que l'Europe se concrétise politiquement dans la perspective d'un affaiblissement des États-Unis au plan mondial.

Dans nos entretiens, il est pourtant remarquablement peu question

de l'Europe sociale. Bien que, sur un plan personnel, nos interlocuteurs se disent agir en fonction de valeurs de solidarité, d'égalité et de justice, leur conception de l'Europe est d'abord institutionnelle, marquée par leurs études, juridiques ou économiques, et par leur parcours professionnel dans un environnement administratif. Ils estiment explicitement que l'Europe doit proposer un modèle différent de l'ultra-libéralisme américain, et ils savent qu'une partie du manque de légitimité des institutions européennes dans l'esprit du public vient du rôle régulateur fort que les Européens attendent encore de leurs États nationaux. L'Europe serait peut-être davantage légitime si elle n'était pas perçue comme socialement dérégulatrice. Mais, alors que les directeurs généraux envisagent aisément une politique extérieure commune, un espace judiciaire commun, une défense commune, ils sont moins spontanément portés à parler d'une politique sociale commune: le modèle économique libéral, sur lequel est fondée l'union économique et monétaire, ne fournit peut-être pas le cadre théorique le plus approprié pour la penser.

Il en résulte que l'image alternative de l'Europe dans le monde est en partie surfaite, car le modèle social européen n'existe pas (ou pas encore) et son modèle économique tend de ce fait à s'aligner sur celui des États-Unis.

### L'élargissement de l'Union

L'une des perspectives importantes pour l'Union est d'avoir à gérer son élargissement à dix pays d'Europe de l'Est, à Malte et à Chypre. L'Europe à vingt-sept suscite chez les directeurs généraux les sentiments les plus contrastés: en cohérence avec leurs idéaux, l'élargissement leur inspire de grands espoirs, mais aussi, et contradictoirement, beaucoup d'inquiétudes.

Les espoirs sont ceux qui sont nés lors de la chute du Mur de Berlin. Même ceux qui sont sceptiques quant à l'élargissement admettent que celui-ci concrétisera les évolutions qui se sont dessinées à l'est, stabilisera les processus démocratiques et intégrera les pays de l'est dans le style de vie

européen, contribuant ainsi à l'établissement de la paix et de la sécurité sur le continent. À certains égards, l'adhésion des nouveaux États n'est qu'une étape dans un processus de rapprochement et de coopération économiques qui avait déjà été engagé entre eux et l'ouest. Économiquement, l'élargissement approfondira la concurrence entre États membres dans les domaines les plus divers: il mettra les économies nationales à l'épreuve mais revitalisera le processus d'intégration en bousculant les habitudes. La plupart des directeurs généraux espèrent que les anciens États membres seront obligés d'assouplir certaines de leurs positions. Ils ne le disent pas explicitement, mais de toutes façons, le poids individuel des États membres dans les processus de décision diminue mécaniquement à mesure qu'ils sont plus nombreux.

D'un autre côté, les directeurs généraux considèrent que les institutions européennes ne sont pas préparées pour l'entrée de ces nouveaux pays, et ils craignent même une déstabilisation des structures démocratiques en Europe, du fait de leur manque d'expérience de la démocratie. L'élargissement exigera des adaptations importantes de la part des populations, à l'est comme à l'ouest, et les frustrations retarderont le développement d'une identité européenne. Plusieurs directeurs généraux craignent même une stagnation du processus d'intégration due à l'impossibilité de gérer vingt-sept États membres.

Malgré cela, les directeurs généraux estiment qu'il fallait se lancer dans l'aventure, car même si l'élargissement présente un risque de déstabilisation, le refuser aurait constitué, non plus un risque, mais une certitude: celle de l'implosion économique et politique de la région.

La question se déplace alors, et n'est plus celle de l'élargissement dans son principe, lequel est acquis, mais des limites à fixer dans l'extension de cet élargissement. On découvre en effet que les documents fondateurs de l'Union européenne ne définissent pas les frontières de l'Europe et qu'a priori n'importe quel pays pourrait demander son adhésion. Où s'arrêter? Au



delà du problème particulier de l'adhésion de la Turquie, qui fonctionne comme analyseur des vacuïtés du projet européen, la réponse *in abstracto* à cette question oppose deux options :

– Soit les frontières de l'Union sont définies extensivement, et dans ce cas une Europe, demain possiblement à quarante-six (nombre actuel des membres du Conseil de l'Europe), ne peut être gérée par une administration commune, et suppose plutôt une communauté aux liens relâchés.

– Soit l'objectif est de construire l'Europe sur la base d'une Union étroite, et dans ce cas il faut envisager que seul un nombre restreint d'États avec lesquels négocier permettra de gérer le processus.

La combinaison de ces deux logiques antagoniques débouche sur trois philosophies possibles pour l'Union :

– L'Union européenne devient une communauté floue d'États réunissant autant de membres que l'on souhaite.

– L'Union européenne devient une communauté politique intégrée avec un nombre restreint de membres.

– L'Union européenne fonctionne à plusieurs vitesses, avec des options d'adhésion plus ou moins impliquantes : adhésion intégrale pour un nombre restreint de pays, adhésions de partenariat avec un cercle plus large.

Ces logiques antagoniques opposent deux groupes assez bien identifiés de directeurs généraux. Un tiers d'entre eux, principalement les Français, sont favorables à une communauté rapprochée avec un nombre restreint de membres. Un quart, et cette fois principalement les Britanniques, voient un futur espace européen indéfiniment étendu et pouvant même accueillir les pays du Maghreb, dans une communauté aux liens plus lâches. On retrouve là une opposition traditionnelle de vues entre Français et Britanniques depuis la création du Marché Commun, ceux-ci étant généralement soupçonnés par ceux-là de vouloir empêcher, pour leur compte et celui des États-Unis, la formation d'une réelle entité politique européenne.

Dans l'expectative, seul un tiers des directeurs généraux est pour le moment favorable à l'unité de l'inté-

gralité du continent par adhésion des pays des Balkans : cette adhésion, considérée comme inévitable sous dix ou quinze ans, devrait selon eux prendre du temps pour permettre à l'Union de digérer l'élargissement en cours.

11 directeurs généraux sont explicitement opposés à l'adhésion de la Turquie à l'Union, 8 manifestent une opposition implicite dans leurs propos au cours de l'entretien, 10 ne formulent pas d'avis, et seuls 4 sont favorables. Les raisons données à cette opposition fonctionnent comme analyseur d'une difficulté de fond à définir ce qu'est l'Europe en tant que « maison commune ».

La raison principale, avancée par la moitié des directeurs généraux, est le risque que ferait peser sur l'intégration européenne un élargissement trop poussé : si la Turquie entre dans l'Europe, il sera difficile de refuser demain les candidatures de l'Ukraine et des pays d'Afrique du Nord.

Une deuxième raison, évoquée par 8 directeurs généraux, oppose que la Turquie n'appartient pas géographiquement à l'Europe : l'argument, récemment popularisé par l'ancien Président Valéry Giscard d'Estaing, est que seuls 5% du territoire et de la population de la Turquie se trouvent en Europe. Cette conception repose sur une géographie conventionnelle enseignée dans les classes de collège, qui n'a que peu de consistance historique, économique ou culturelle, mais qui a produit une image assez résistante de l'Europe s'arrêtant au Bosphore et à l'Oural.

Les autres raisons, mais qui sont moins souvent et moins nettement formulées, concernent la Turquie elle-même : elle n'aurait pas les structures administratives suffisantes, elle ne remplirait pas les conditions politiques nécessaires (économie de marché, institutions démocratiques respectant la division des pouvoirs, respect des droits de l'homme, conscience individuelle des citoyens). Trois directeurs généraux seulement évoquent explicitement les problèmes ethniques et religieux soulevés par l'adhésion : pour eux, la population turque est un groupe ethnique trop différent du reste de l'Europe, et ils n'imaginent pas un

pays européen, qui serait l'un des plus peuplés, gouverné par un régime islamique, même modéré. La majorité des directeurs généraux, interrogés sur la question de l'Islam, préfèrent ne pas retenir cet argument : les États membres ont d'ores et déjà des citoyens musulmans qui sont d'aussi bons Européens que les autres, et retenir l'argument religieux reviendrait à donner une base confessionnelle à la définition de l'espace européen. On sait que cette question a été âprement discutée par des pays comme l'Espagne et la Pologne qui souhaitaient que l'avant-projet de constitution européenne explicite la référence à l'histoire chrétienne, et qu'elle a été écartée sur l'opposition tout aussi ferme de pays à tradition laïque comme la France. Les quatre directeurs généraux favorables à l'entrée de la Turquie dans l'Union y voient au contraire un moyen de faire évoluer l'Islam, en tous cas d'éviter sa radicalisation.

## Le modèle européen : questions en suspens

Le problème méthodologique d'une étude qui procède par entretiens avec des responsables de haut niveau réside sans doute dans le contrôle que ces derniers exercent sur leurs propos : même s'exprimant à titre personnel, ils ne sauraient oublier qu'ils représentent une institution et sont tenus au devoir de réserve. Notre enquête nous semble de ce fait être plus intéressante par les lignes de fragilité, voire les contradictions et les vides qu'elle révèle dans la conception de l'Europe qui s'en dégage, que par ses cohérences convenues, qui résultent d'une communauté de parcours éducatifs et professionnels des acteurs et des choix doctrinaux sur lesquels repose l'institution.

### La définition de la « maison européenne »

Les inquiétudes des directeurs généraux concernant l'élargissement de l'Union, et plus particulièrement la controverse sur la candidature turque, sont un remarquable analyseur du « trou » symbolique autour duquel

se construit l'Europe, et qu'on peut résumer ainsi : il n'y a pas de définition de l'Europe. Quand on pose la question aux directeurs généraux, ils sont assez largement d'accord pour exclure les considérations qui font pourtant partie du sens commun dans de larges pans de la population : l'Europe ne repose pas sur une communauté de cultures (celles-ci sont extrêmement diverses), ni sur une origine ethnique ou linguistique commune (la composition démographique de nombre de pays européens résulte de mélanges à la suite d'invasions de longue date), ni sur une communauté confessionnelle (la référence chrétienne écarterait les Européens juifs et musulmans qui ont contribué à l'histoire du continent). La définition par le territoire est conventionnelle : les Russes de Sibérie ne sont pas moins européens que ceux habitant de ce côté-ci de l'Oural. L'Afrique du nord pourrait prétendre à une communauté d'histoire avec les pays riverains de la Méditerranée.

Plusieurs directeurs généraux formulent leurs réserves ainsi : le passé, c'est ce qui divise. On ne peut pas retenir un critère historique, culturel, ethnique, linguistique ou confessionnel pour définir l'Europe, parce que ce serait remettre sur la table les mêmes pommes de discorde qui ont alimenté les guerres du passé. L'Union européenne a permis de réaliser un espace de sécurité et de démocratie qui dure sur le continent depuis un demi-siècle et semble avoir relégué une guerre entre pays européens au rang des improbabilités : cette situation est inédite, elle n'a pas de précédent dans l'histoire de l'Europe. Il est donc vain, selon eux, de vouloir rechercher dans l'histoire un modèle qui permettrait de définir les contours de la « maison européenne » : le projet européen, entièrement tourné vers l'avenir, se construit sans référence au passé.

Cette conception anhistorique, qui a fonctionné pendant plusieurs décennies sur la base pragmatique du consumérisme économique, rencontre cependant aujourd'hui ses limites, car elle ne produit pas la mythologie commune qui est aussi nécessaire aux populations pour penser leur vivre-ensemble. Elle n'interdit à aucun pays

d'être candidat à l'adhésion : le Japon pourrait demain demander à faire partie de cet ensemble sans qu'on ait autre chose à lui opposer que de fausses raisons, masquant comme c'est le cas pour la Turquie les motifs que le politiquement correct interdit de reconnaître. La Turquie est en effet un état laïque et démocratique depuis bien plus longtemps que nombre de pays européens. Si l'on veut motiver rigoureusement les décisions qui conduisent à accepter certains pays à l'intérieur de l'espace européen et à en maintenir d'autres à l'extérieur, et plus profondément si l'on veut expliquer aux Européens ce qu'ils ont en commun (au delà du seul besoin de se tenir au chaud ensemble dans un espace de prospérité et de sécurité), il semble qu'un travail de fond soit encore à entreprendre pour définir ce qu'est l'Europe et pour la penser en tant que projet.

#### Les tensions polaires du modèle

Nos entretiens avec les directeurs généraux nous donnent l'impression qu'ils sont partagés entre les idéaux qui fondent l'idée européenne et le pragmatisme qui a présidé à la construction pour commencer d'un édifice à vocation strictement économique : marché commun, puis union économique et monétaire. Certes, pragmatisme et idéalisme ne s'excluent pas, puisque le résultat est là : un espace de prospérité qui est du même coup un espace pacifié et démocratique. Mais les inquiétudes de nos interlocuteurs autour de l'élargissement de l'Union expriment une constante du politique : la crainte de ne plus maîtriser l'outil. L'approfondissement du marché et la multiplication des compétiteurs pourront-ils être gérés par les institutions actuelles ? L'économique et le politique, le pragmatisme et la fabrique des idéaux collectifs, dessinent ici les deux pôles d'une tension à l'intérieur du modèle.

Le discours économique est aujourd'hui dominant. La construction européenne a été réalisée sur la base d'un raisonnement économique, et le succès de cette Europe-là, concrète, donne force à un paradigme libéral,

qui s'impose jusque dans les conceptions actuelles de l'Europe sociale. Le problème de ce paradigme, c'est que son horizon est celui d'un modèle de société qui tend logiquement à se rapprocher de celui des États-Unis. Or, tout en étant unanimes dans leur adhésion au pragmatisme économique, les directeurs généraux pensent aussi que l'Europe doit jouer la carte d'un modèle de société différent du modèle américain, plus social notamment... mais ils n'en disent pas grand chose, car captifs qu'ils sont du paradigme libéral, ils ne peuvent penser une intervention vraiment régulatrice des institutions européennes dans les formes de ce qui serait l'équivalent d'un *État* européen.

Ce pôle politique du modèle européen, nos interlocuteurs le décrivent dans des termes institutionnels (démocratiser davantage les institutions), mais on sait que ce dont souffre l'Europe, c'est d'un déficit de mythologie, d'une absence de récits fondateurs pouvant légitimer quelque prétention de l'Union à une forme étatique.

Remarquablement, cette philosophie de l'État, les directeurs généraux s'empêchent de la formaliser, et pourtant, ils en sont l'incarnation dans leurs valeurs et leur parcours professionnels et personnels. Les directeurs généraux *ne sont pas* des économistes, dans leur majorité. Rappelons-le, ils ont en majorité une formation juridique. Les quatre cinquièmes ont fait toute leur carrière dans une administration publique. Ils affichent des valeurs chrétiennes et/ou humanistes, et pour près de la moitié d'entre eux explicitement référées au catholicisme romain. Pour des raisons historiques, le modèle administratif français imprègne fortement les institutions. Nombre d'entre eux ont donc intériorisé une notion du rôle sacré de l'État, héritée de la tradition juridique et politique romano-germanique. Mais ce fond, inexprimable dans les catégories d'une pensée européenne actuellement dominée par le paradigme économique libéral, fonctionne pour le moment comme une sorte d'inconscient de l'Europe.

À cet égard, l'antagonisme franco-anglais qui se manifeste sur certains

dossiers fait figure de ce que les psychanalystes appelleraient un retour du refoulé, où l'Angleterre, depuis les refus du général de Gaulle, joue le rôle du mauvais objet, cheval de Troie des États-Unis. Il serait abusif de présenter cet antagonisme comme une ligne de front structurant les rapports entre pays européens, car la réalité de l'activité diplomatique entre États membres est plus polymorphe, mais il sert souvent à mettre en scène des conceptions divergentes de la société et de l'État, dont les termes informulés, voire impensés, peinent encore à remonter dans le débat public sous des formes plus construites.

### Le développement de la démocratie

Les institutions européennes sont fréquemment accusées par le public, relayé par les médias, d'être une machine bureaucratique œuvrant dans l'ombre, soustraite aux règles démocratiques. Les directeurs généraux contestent ce point de vue: le Parlement est élu directement, et les instances nommées le sont par les États membres, dont les gouvernements sont également élus. Mais il est vrai que les Commissaires sont nommés au terme d'un processus de représentation indirecte qui échappe largement au contrôle des électeurs, et contribue de ce fait au manque de transparence pour le grand public. La plupart des directeurs généraux estiment que les institutions européennes devraient évoluer vers une plus grande légitimation démocratique, qui serait la contrepartie d'attributions de souveraineté élargies.

Les directeurs généraux ne se font toutefois pas d'illusions. Les gouvernements nationaux ne concèdent aux instances européennes que les droits de souveraineté dont l'exercice effectif leur échapperait de toutes façons du fait de la mondialisation. Quand l'Europe produit des résultats, ils s'en attribuent le mérite, et quand elle est contre-productive au regard de leurs intérêts nationaux, ils en tiennent « Bruxelles » pour responsable et répercutent cette image auprès du public. L'administration européenne est pour le moment un bouc émissaire com-

mode dans une gestion politique dont les cadres de référence restent d'abord nationaux: il n'y a que peu d'intérêt à lui transférer trop rapidement d'autres droits de souveraineté, et il y a tout avantage à continuer à la maintenir éloignée du contact avec les citoyens. Des structures démocratiques représentatives, plus ou moins directement élues, marqueraient la fin de cette possibilité pour les gouvernements nationaux d'entretenir un rapport ambigu entre les instances européennes et les citoyens.

L'approfondissement de la démocratie des instances européennes semble une condition de l'approfondissement de la démocratie tout court dans les pays de l'espace européen, car la poursuite du processus européen va autrement de pair avec un éloignement entre les sphères du pouvoir et le citoyen. Mais on saisit que cette démocratisation est l'enjeu d'un antagonisme entre les États nationaux, qui retiennent encore l'essentiel du pouvoir et bénéficient de la légitimité démocratique, et la Commission qui ne peut opposer que la force de sa cohérence organisationnelle, et une compétence professionnelle qui n'est paradoxalement pas d'essence démocratique mais élitiste. Il y a là un paradoxe qui doit faire l'objet de réflexions plus avancées.

Ces questions en suspens dessinent donc autant de pistes de recherche qu'il nous reste à explorer en reprenant les résultats de cette étude empirique, pour confronter les difficultés qu'ont les décideurs à penser l'Europe à, d'une part, ce qu'en ont écrit des auteurs qui justement ont essayé de la penser, comme Edgar Morin (1987), Jacques Attali (1994) ou Peter Sloterdijk (1994), et d'autre part, ce qu'en pensent les Européens « d'en bas » que, pour faire bonne mesure, il nous reste aussi à interroger.

### Bibliographie

- Abélès M. (1996), *En attente d'Europe*, Paris, Hachette.
- Attali J. (1994), *Europe(s)*, Paris, Fayard.
- Bellier I. & Wilson T.M. (dir.) (2000), *An Anthropology of the European Union: Building, Imagining, Experiencing Europe*, Oxford, Berg.
- Af Malmberg M. & Strah B. (eds) (2002), *The Meaning of Europe*, Oxford, Berg.
- Ferry J.-M. (2000), *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard.
- Girault R. (dir.) (1994), *Identité et conscience européennes au XXe siècle*, Paris, Hachette.
- Hefferman M. (1998), *The Meaning of Europe. Geography and Geopolitics*, Londres, Arnold.
- Le Gloannec A.-M. (dir.) (1998), *Entre unions et nations. L'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Mendras H. (1997), *L'Europe des Européens. Sociologie de l'Europe occidentale*, Paris, Folio-Gallimard.
- Morin E. (1987), *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard.
- Peterson J. & Shingleton M. (eds) (2002), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Quermonne J.-L. (2001), *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Sloterdijk P. (1994), *Falls Europa erwacht*, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp Verlag. Trad. fr. (2003), *Si l'Europe s'éveille*, Paris, Mille et une nuits/Fayard.

### Notes

1. *Quellen europäischer Identität. Die Generaldirektoren der Europäischen Kommission: Lebenslinien und Visionen einer europäischen Elite*, Düsseldorf, Schriftenreihe der Identity Foundation, Band 8, Oktober 2003.