

UN MESSENGER POUR L'EUROPE

DU MÊME AUTEUR

La Dernière Princesse de conte de fées, L'Arche, 1997.

La Pitoyable Histoire de Léo Singer, Verdier, 2000.

Machine arrière, Verdier, 2003.

Chassés de l'enfer, Verdier, 2006.

Don Juan de la Manche, Verdier, 2011.

ROBERT MENASSE

UN MESSAGER
POUR L'EUROPE

PLAIDOYER
CONTRE LES NATIONALISMES

Traduit de l'allemand (Autriche)
par Dominique Venard

BUCHET • CHASTEL

Titre original :
Der europäische Landbote.
Die Wut der Bürger und der Friede Europas
© Paul Zsolnay Verlag, Vienne, 2012.

Et pour la traduction française
© Libella, 2015

ISBN : 978-2-283-02832-2

*L'auteur a bénéficié pour son séjour à Bruxelles
du soutien de la Fondation « Het beschrijf » (Bruxelles)
et de Novomatic AG (Vienne).*

*Une réflexion sur l'Occident,
plongé dans la nuit.*

1

Si l'on prend une carte de l'Europe et que l'on s'amuse à tracer au crayon noir l'intégralité des frontières politiques qui ont pu exister au cours de l'histoire depuis les débuts de l'historiographie, on finit par recouvrir le continent d'un maillage si serré qu'on a l'impression d'une surface entièrement noire. Laquelle de ces lignes noires, sur cette surface noire, peut-on encore identifier de façon évidente comme frontière naturelle ?

Si à présent sur cette même carte, au crayon rouge, l'on s'amuse, pour chacune des guerres qui a ébranlé l'Europe, à tirer un trait entre les belligérants et à marquer les champs de bataille et les lignes de front, le maillage de frontières disparaît sous une grande flaque rouge.

2

Un ami Facebook de Hanovre, un homme érudit, engagé, qui s'intéresse à la politique, a posté aujourd'hui le message suivant, alors que j'entame tout juste la rédaction de cet essai : « L'Union européenne, c'est notre mort ! » s'attirant instantanément les « likes » de nombreux « friends ».

Oui ! L'Union européenne est notre mort ! Et c'est tant mieux !

J'aimerais m'expliquer.

Avant de commencer à critiquer l'Union européenne (et il ne manque certes pas de choses sujettes à question et à caution), qu'on veuille bien se représenter la carte de l'Europe précédemment esquissée, tous ces empires, ces États et ces villes noyés sous la flaque rouge. Et qu'on se remémore un instant quelle fut la raison historique du projet qui a mené, temporairement, à notre actuelle Union européenne.

Au milieu du siècle dernier, on le sait, l'Europe était une fois de plus en ruines. Quatre guerres en l'espace d'une génération : la guerre austro-prussienne (1866) et la guerre franco-prussienne de 1870-1871, ces deux guerres dites d'unification, et, surtout, les deux guerres européennes devenues guerres mondiales qui ont constitué, dans le fond, une « deuxième guerre de Trente Ans » (de 1914 à 1945), avaient dévasté le continent à un degré sans précédent. L'idéologie glorifiant la nation autodéterminée, fière et orgueilleuse, la dynamique nationaliste, l'« hostilité innée » entre les nations, la tentative de faire passer en priorité les « intérêts nationaux » quel qu'en fût le prix, tout cela avait coûté la vie à des millions d'hommes et de femmes, avait été source d'une immense souffrance pour les survivants et conduit, au comble d'un déchaînement de nationalisme, à cet épouvantable crime contre l'humanité dont « Auschwitz » est aujourd'hui le symbole.

Il n'y avait quasiment plus rien : les infrastructures étaient en grande partie détruites, l'industrie lourdement endommagée ou confisquée, les aides et les biens étaient rares. L'argent manquait de tous côtés. La situation était telle que les grands-parents de ceux-là mêmes qui, aujourd'hui, se montrent si sceptiques, comprirent : il ne faut plus que cela puisse se reproduire ! Si jamais l'on réussissait un jour

à sortir de cette misère, il faudrait faire en sorte que les catastrophes engendrées par le nationalisme et les conflits d'intérêt entre les nations ne puissent plus se répéter.

Les accords de paix entre les nations, l'expérience l'avait montré, ne valaient pas le papier sur lequel ils étaient écrits et scellés. Il fallait que les nations – telle fut alors l'idée des pères fondateurs du projet de paix européen – soient si étroitement imbriquées sur le plan institutionnel et économique et à tel point dépendantes les unes des autres qu'il ne soit plus possible de rechercher son intérêt propre autrement que par une action commune. C'était la seule façon d'établir entre les nations la solidarité au lieu de la haine, une paix durable et un bien-être commun.

La raison historique de ce qui allait devenir l'Union européenne est donc cette volonté trempée dans le sang de dépasser le nationalisme grâce à un processus postnational organisé et emmené par des institutions supranationales. L'OECE¹, l'Organisation européenne de coopération économique créée par la convention du 16 avril 1948, fut donc la première institution européenne supranationale, sous contrôle des États-Unis. Elle était chargée de distribuer les aides du plan Marshall et coordonnait déjà les plans économiques et budgétaires des États participants. Aujourd'hui, on oublie volontiers que l'aide et le soutien alors accordés ne bénéficièrent pas uniquement à telle ou telle nation détruite et en faillite économique : la reconstruction et le miracle économique des États européens ne furent rendus possibles que par une politique économique coordonnée et supranationale. Peu après, en 1951, fut créée la première institution supranationale véritablement européenne : la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier),

1. Tous les mots dont les premières occurrences sont signalées par un astérisque sont définis dans le glossaire en fin d'ouvrage. (N.d.E.)

pour un contrôle commun du charbon et de l'acier. Elle fut fondée par six États européens (l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas) qui, il n'y a pas si longtemps, étaient encore des ennemis, victimes ou agresseurs. Là, ils fondaient ensemble une « Haute Instance » habilitée à instaurer dans le secteur du charbon et de l'acier des règles communes à tous les États membres. Pourquoi justement le charbon et l'acier ? C'étaient des produits de première nécessité en temps de guerre, mais aussi d'un intérêt capital pour la reconstruction. Communautariser et gérer ensemble la production et la distribution de ces matières sensibles visait donc autant à garantir la paix qu'à relancer l'économie d'une Europe détruite.

Cela marqua le coup d'envoi décisif de l'évolution post-nationale de l'Europe, qui, en quelques grandes enjambées audacieuses suivies de toute une série de petits pas, allait mener à l'actuelle Union européenne en passant par les traités de Rome*, de Maastricht et de Lisbonne*.

J'ai pu constater que la plupart des gens s'ennuient lorsqu'on leur retrace l'histoire de l'Union européenne, même dans sa version abrégée. Je ne saurais vous dire combien je chéris cet ennui. En effet, je ne souhaite à personne, ni à moi ni à quiconque, l'histoire indubitablement plus palpitante qui résulterait d'un délitement de l'Union et du retour à une Europe des nations rivales.

Ceux qui pensent qu'il n'existe pas de solution solidaire à la crise qui affecte aujourd'hui l'Union, cette fameuse « crise » déclenchée par le déficit budgétaire de la Grèce, et qui considèrent que les étapes dorénavant nécessaires, inéluctables, vers une unification de l'Europe ne sont pas réalisables au regard de l'opinion publique, ceux-là devraient se remémorer les débuts du processus et prendre conscience d'une chose : pour établir la « Haute Instance » supranationale de la CECA, il a fallu que la France cède

une partie de sa souveraineté à l'Allemagne. À votre avis, quelle aura été la réaction en France ? La France sortait tout juste de l'occupation allemande et de l'humiliation, elle était libérée et était dans le camp des vainqueurs quand l'Allemagne passait, dans l'opinion publique française, pour une bande de criminels enfin terrassée.

C'était osé, c'était risqué et ça a été juste, très juste, mais on est finalement parvenus à réunir au Parlement français une majorité contre l'opinion publique, à mêler étroitement les intérêts économiques de la France à ceux de l'Allemagne et à soumettre la politique économique française à un contrôle extérieur, dont celui de l'Allemagne. S'il est bien un lieu où l'on devrait s'en souvenir avec gratitude, c'est en Allemagne.

À cette époque-là, des hommes et des femmes qui avaient une envergure politique œuvraient en ce sens. « Plus jamais la guerre, plus jamais Auschwitz » n'était, dans leur bouche, ni une formule creuse un brin lassante, ni un mantra exaspérant, mais, du fait des expériences traumatisantes qu'ils avaient vécues, le point de convergence absolu de tous leurs efforts politiques.

Faisons encore un pas en arrière et revenons au tout début. Quel pouvait être le sentiment général en République fédérale lorsque fut fondée l'OCDE ? Il était évident que la RFA avait un urgent besoin de ces capitaux provenant des États-Unis. Mais l'opinion publique était loin d'être aussi débordante de reconnaissance et enthousiaste qu'on eût pu croire. On avait perdu la guerre, on avait cessé de se prendre pour la race supérieure – mais devoir ainsi accepter des cadeaux (non exempts d'arrière-pensées, d'ailleurs) de la part des vainqueurs, suscitait dans de larges pans de la population allemande un sentiment collectif d'humiliation qui faisait renâcler, sans compter la crainte, après la défaite militaire, de perdre l'identité culturelle nationale en plus de

la souveraineté politique. De grands philosophes allemands qu'on ne pouvait guère soupçonner de sympathie national-socialiste se savaient à l'unisson avec le peuple dans leur critique du jazz, cette « musique de nègres », de braves pères de famille interdirent le Coca-Cola à leurs enfants, n'hésitant pas à répandre devant leur énième bock de bière toutes sortes de légendes modernes à propos de cette boisson américaine qui vous rongerait le foie, les meilleurs pédagogues allemands menèrent de très efficaces campagnes dans les médias, auprès des associations de parents d'élèves et jusque dans les chambres à coucher des familles allemandes, contre cette abjection que représentaient les revues Mickey américaines. À l'injection de capitaux, on répliqua par une bataille culturelle aussi violente que grotesque.

Konrad Adenauer et les élites politiques de l'époque, pour avoir vécu l'engouement tout juste réfréné des Allemands pour l'idéologie nazie, avaient compris avec beaucoup de désillusion que *vox populi* n'est pas *vox dei*, loin s'en faut, et ils en tirèrent la leçon plus vite que leurs électeurs, à savoir que les processus démocratiques institutionnalisés engagent une responsabilité politique qu'il convient ensuite d'assumer, quelles que soient les variations conjoncturelles du sentiment populaire. Si, à l'époque, les sondages d'opinion avaient déjà pesé sur les décisions du gouvernement fédéral, la RFA serait devenue un État agraire, au mieux champion du monde dans l'exportation de pommes de terre.

3

Bien sûr que tout cela fait de l'Union, dans sa conception même, un projet porté par les élites. Les fondateurs des institutions européennes supranationales avaient compris qu'on ne pourrait obtenir une paix durable sur ce continent

qu'en dépassant le nationalisme et que, pour cela, il ne suffirait pas de le « mater », de le domestiquer pour le réduire à un joyeux déploiement de petits drapeaux claquant au vent lors d'événements sportifs internationaux, mais qu'il fallait l'arracher durablement au terreau sur lequel il se développe – l'État-nation. L'utopie, c'était de contraindre les États-nations à abandonner leur souveraineté, progressivement, par l'enchevêtrement de leurs économies, de les forcer à reculer jusqu'à ce qu'ils meurent enfin, dissous dans une Europe sans frontières. C'était la seule façon d'instaurer une paix qui ne soit pas seulement un entre-deux-guerres dont les États-nations se serviraient dans le seul but de reconstituer leur armement, en vue d'une nouvelle guerre qui leur permettrait encore une fois d'imposer militairement leurs intérêts politiques et économiques.

Déjà à l'époque, cette idée de mort nécessaire des États-nations ne faisait pas l'unanimité, même si l'expérience dévastatrice qu'ils venaient de vivre avec le nationalisme était encore toute fraîche et que chacun avait encore sous les yeux les conséquences de ces extases nationales. Et, pour sage et raisonnable que soit cette idée, elle remporte aujourd'hui encore moins l'adhésion. Ce qui nous amène au nœud du problème que nous appelons aujourd'hui « la crise européenne », dont beaucoup de détails sont connus de chacun d'entre nous, mais dont l'essence n'a pas encore été comprise.

Un projet imposé par les élites – voilà qui sonne bien sûr terriblement mal aux oreilles des démocrates. Mais la méfiance que cela suscite est-elle politiquement fondée ? En réalité, cette dénonciation d'une Union européenne « imposée par les élites » ne traduit pas la crainte de perdre toute possibilité de participer politiquement (il suffit de voir la baisse des taux de participation aux élections, même nationales), mais surtout une posture défensive des populations devant la perte de leur identité nationale. « Élite » n'est pas et n'a jamais été

en contradiction avec « démocratie » (en tout cas, pas – et c'est d'une telle évidence que cela se passe de preuves – dans les démocraties bourgeoises des États-nations), mais s'oppose à « peuple » – un antagonisme traditionnellement levé par le caractère « commun » de l'« identité » nationale.

Dans l'accusation de déficit démocratique adressée à l'Union, il faut en réalité entendre le malaise qu'engendre la perte progressive d'une identité qui, certes, objectivement, n'était qu'une chimère, mais qui avait toutefois le mérite de rassembler les élites et le peuple au sein d'une même nation, en excluant les autres. Voilà pourquoi tout arrive en même temps et s'attise mutuellement : le reproche de plus en plus virulent de déficit démocratique, la colère des peuples à l'encontre de « leurs » élites bien qu'elles soient entremêlées et engagées de manière internationale, et la renationalisation croissante.

4

Imaginons à présent que vous ayez le choix entre un État-nation souverain qui défend vos intérêts nationaux selon les procédés légaux classiques, et un monstre bureaucratique créé et dirigé par des élites qui, pris d'une incompréhensible frénésie de régulation, s'est mis en tête d'abolir la diversité des cultures européennes et vous oblige qui plus est à alimenter avec l'argent de vos impôts un État de fraudeurs fiscaux où règne la corruption – que choisiriez-vous ?

Vous choisiriez... oh, ne dites rien ! Mais ce à quoi vous n'avez pas pensé, c'est que dans une décision de ce genre, si innocemment « démocratique » qu'elle puisse paraître, il convient de regarder comment est formulée l'alternative et de se questionner. Que sont, par exemple, ces fameux « intérêts nationaux » ? Pourriez-vous m'expliquer quels sont

vos « intérêts nationaux », et me l'analyser de telle sorte que je comprenne en quoi vous, du fait de votre appartenance à – disons – la nation française, êtes seul en droit de revendiquer ces intérêts-là alors qu'aucun Portugais, Hollandais, Italien ou Lituanien ne le peut ? Pouvez-vous me citer ces intérêts, légitimes en vertu des droits de l'homme et néanmoins absolument singuliers en Europe et dans le monde ? Quels pourraient-ils être ? Ne pensez-vous pas plutôt que tous les intérêts que vous pourriez citer comme étant les vôtres pourraient tout autant convenir aux Portugais, aux Grecs, aux Hollandais, etc. ?

Vous trouvez problématique que l'Union européenne soit le projet d'une élite et non l'expression d'une « souveraineté populaire » ? Que diriez-vous de la formulation suivante : imaginons que vous puissiez choisir entre un État-nation qui, financé par l'argent de vos impôts, se préoccupe avant tout de représenter les intérêts d'une petite élite nationale économique et politique prête, si nécessaire, à imposer ces intérêts par la force et dont assurément vous seriez les victimes, et une libre association de libres citoyens dont les institutions supranationales protègent vos libertés et garantissent la paix sur l'ensemble du continent, où que vous viviez, où que vous passiez vos vacances et où que vous choisissiez de vous installer pour trouver votre bonheur ?

Je vous le disais : tout est affaire de formulation.

Mais celle à laquelle la grande majorité adhère si spontanément est plus ridicule que l'autre, à peine enjolivée.

5

Ce qu'il y a de ridicule dans les formulations à travers lesquelles s'exprime généralement l'attitude de scepticisme, voire de rejet à l'égard de l'Union européenne, c'est qu'elles

font passer pour dangereuses ou scandaleuses au niveau européen des choses qui, au niveau national, sont jugées parfaitement normales et raisonnables, en tout cas admises. Ce qu'on appelle tout simplement « législation » au niveau national se verra qualifié de façon péjorative dans le processus d'unification européenne de « frénésie régulatrice ». Il paraît évident que dans un État-nation, les lois fédérales s'appliquent à tous les *Länder* et régions de cet État, mais les directives et les ordonnances européennes sont accusées d'« aplanir les différences de culture et de mentalité », et de plus en plus de gens les rejettent au prétexte qu'elles seraient insensées, absurdes et autoritaires. À ma connaissance, personne n'a jamais reproché sur le principe à la législation allemande d'entraîner une mise au pas et un aplanissement des différentes cultures et mentalités en Prusse, en Bavière, en Hesse, en Saxe, ou ailleurs. Très objectivement, on comprend mal à l'inverse en quoi des conditions de vie raisonnables pour la Bavière et pour la Hesse pourraient ne pas convenir pour la Slovénie, la Carinthie, la Catalogne, le Sud-Tirol. L'expérience allemande aurait dû démontrer que donner un cadre commun d'épanouissement individuel n'entraîne pas la disparition de la diversité des cultures et des mentalités. Nous parlons bien de cadre. À l'intérieur de ce cadre, on sait bien – l'expérience l'a montré – que les *Länder* et régions se développent selon leurs particularités et leur volonté propre. Les seules fois où les particularismes des cultures et mentalités régionales ont été réprimés, écrasés ou dénaturés, c'est quand l'identité nationale d'une entité populaire nationale avait été placée au-dessus de tout.

Autre exemple : n'est-il pas étrange que ce soit justement en RFA, dans cette république aujourd'hui réunie à la RDA, où l'on ne jure que par GZSZ (*Gute Zeiten, schlechte Zeiten*), DZSZ (*Deutschland sucht den Superstar*), GNTM (*Germany's Next Topmodel*), dans ce pays où même le banal « Auto »

en quatre lettres a été raccourci en PKW (*Personenkraftwagen*, voiture individuelle), lui-même une sous-catégorie des KFZ (*Kraftfahrzeug*, véhicule motorisé), soumis au TÜV (*technischer überwachungsverein*), organisme effectuant le contrôle technique, et dont le conducteur est membre de l'ADAC (*Allgemeiner Deutscher Automobil-club*, fédération allemande d'automobiles clubs, forte de près de dix-neuf millions de membres – n'est-il pas étrange, disais-je, que ce soit justement là qu'on reproche avec le plus de sarcasme à l'Union européenne sa « frénésie d'abréviations » ? On l'accuse de créer sans cesse de nouveaux sigles et acronymes auxquels les citoyens ne comprennent rien, ajoutant qu'il ne faut pas s'étonner dans ces conditions que les citoyens, perplexes, perdent tout intérêt et lui tournent le dos. C'est étrange. On n'a pas eu à attendre l'Union européenne pour qu'une série d'abréviations s'immiscent tout naturellement dans le langage courant, et elles sont parfaitement comprises dès lors qu'elles servent au quotidien. Quand ce n'est pas le cas, on n'en a jamais fait un plat. Le ministère autrichien de l'Éducation, des Arts et de la Culture par exemple, est le BMUKK, mais les artistes autrichiens, avec une gentillesse mêlée d'ironie, l'ont surnommé « Bumukl » en référence au « Pumuckl », petit farfadet bien connu de tous les enfants germanophones. Possible que cette abréviation ne dise rien à un ouvrier des aciéries de Linz, mais lui, en revanche, sait parfaitement ce qu'est l'ÖGB, l'intersyndicale autrichienne (*Österreichischer Gewerkschaftsbund*).

Et comment se fait-il que cette entité que, dans tous les États du monde, on nomme l'« administration », devienne dès qu'il est question de l'Union européenne une « dictature de technocrates » ou un « monstre bureaucratique » ? Tous les vieux clichés, les préjugés en vogue sur les fonctionnaires, sont désormais projetés sur « Bruxelles », et l'on rend les fonctionnaires européens responsables de tout ce qui ne

va pas : déficits, problèmes, conflits, et tout le ras-le-bol. On nage en pleine « frénésie » : frénésie de régulation, frénésie de sigles... Aujourd'hui, l'Union européenne, dans la conception populaire, apparaît en tout premier comme une monstrueuse bureaucratie, le fonctionnaire retranché dans sa forteresse étant à la racine du mal. D'où la nécessité de faire précéder toute réflexion sur l'état actuel de l'Europe par une étude du fonctionnaire.

6

C'était peut-être une idée saugrenue, mais, grâce à elle, j'ai beaucoup appris. J'avais l'idée en effet d'écrire un roman qui se passerait à Bruxelles et dont le personnage principal serait un fonctionnaire de la Commission européenne*. Si tant est qu'il soit encore possible d'écrire un roman réaliste qui mette au jour la quintessence d'une époque à travers les manifestations du réel, le mieux, me disais-je, était sans doute de me rendre à l'endroit où l'on produit ce réel, et cet endroit, aujourd'hui, c'est indubitablement Bruxelles. C'est là, dans ces « palais de la bureaucratie » tant décriés, que l'on produit nos conditions de vie, où que nous trouvions sur ce continent. Alors, qui sont ces bureaucrates, ces fonctionnaires d'un type nouveau pour qui on a même créé un mot nouveau : « eurocrate », afin de mieux les distinguer des fonctionnaires classiques ? Ont-ils un visage, sont-ils d'un type particulier, à quoi leur quotidien ressemble-t-il concrètement, comment naissent leurs décisions ? Je n'avais pas encore le nœud de l'intrigue, tout ce que je voulais pour commencer, c'était savoir si la salle des machines où se fabrique notre réel se prête au roman, et si les hommes et les femmes qui y travaillent sont des « personnages ». J'ai donc pris un avion pour Bruxelles, loué un appartement et me suis efforcé dans

les semaines et les mois qui ont suivi de rencontrer le plus d'eurocrates possible, histoire de bavarder avec eux, de les faire parler de leur travail et de leur vie et, dans la mesure du possible (et ce fut le cas), de les voir à l'ouvrage.

7

Dans la galerie des monstres, entre King Kong, le Basilic et Dracula, le fonctionnaire occupe une place de choix. En effet, l'image qu'on a de lui n'est pas seulement le produit des rêves du petit-bourgeois qui aime jouer à se faire peur et a besoin d'imaginer dangers et catastrophes pour pouvoir rêver ensuite à son ultime sauvetage, mais vraiment un fantôme de toute la société. La figure du fonctionnaire est la somme des projections négatives de toutes les couches sociales et de toutes les catégories professionnelles : le fonctionnaire est un privilégié, aussi éloigné de la réalité qu'un aristocrate décadent ; aussi mesquin et buté qu'un petit-bourgeois ; aussi avide de régulation qu'un cadre du Mouvement des entreprises de France (Medef), mais aussi tire-au-flanc qu'un prolétaire ; aussi borné et sournoisement malin qu'un paysan (sa bible, c'est le règlement) ; quand il s'agit de pondre des inepties, il sait se montrer aussi inventif que l'industriel qui crée insidieusement les besoins qu'il prétend ensuite satisfaire ; et, comme tous les « profiteurs », il n'a qu'une idée : proliférer, à la charge et aux frais des contribuables.

Il est surprenant de voir avec quelle constance cette figure artistique, cette fiction incohérente, hante l'imaginaire collectif sans jamais se désintégrer à la lumière de la réalité. Car un fonctionnaire, à la différence du comte Dracula, tout le monde en a déjà rencontré au moins un dans sa vie – j'irais même plus loin : statistiquement, si l'on transpose la part

de fonctionnaires dans la population adulte à la taille d'une famille moyenne, deux personnes sur trois ont forcément un père, un oncle, une tante ou une sœur, un beau-père, que sais-je, en tout cas au moins un parent proche employé du service public. C'est la seule profession qui concerne deux tiers de la population européenne. (L'Allemagne et l'Autriche se situant statistiquement très exactement dans la médiane.) C'est là un des grands mystères de la sociologie : pourquoi cette réalité empirique et l'expérience réellement vécue qu'elle induit ne suffisent-elles pas à gommer l'image totalement fictive du fonctionnaire qui hante notre imaginaire collectif, ou au moins à la rapprocher de la réalité ?

Il faut tout de même reconnaître que quelque chose a fondamentalement changé ces dernières années : la plupart du temps, quand les gens aujourd'hui parlent de « fonctionnaire », ce n'est plus un édile de leur ville ou un élu de la capitale de leur pays qu'ils ont en tête, pas non plus l'instituteur ou l'institutrice de leur enfant ou le policier qu'ils croisent dans la rue, non : ils pensent automatiquement « bureaucratie de Bruxelles ». Les sondages Eurobaromètre montrent clairement à quel point l'Union européenne, pour beaucoup de citoyens, est associée à « bureaucratie » (et réciproquement). « Dans l'esprit des citoyens européens, l'Union européenne est perçue comme un monstre froid et bureaucratique. » Plus encore : la principale cause de l'« euro-scepticisme » (36 % des personnes interrogées en 2011) ou du « rejet de l'Europe » (42 %) serait que « des décisions politiques d'envergure [sont prises] par des fonctionnaires sans légitimité démocratique ». Plus de 70 % des personnes interrogées avaient une opinion « très négative » ou « assez négative » des fonctionnaires européens. En guise de justification (on pouvait cocher plusieurs réponses), on trouve majoritairement : « cause de surrégulation et de bureaucratisation », « éloignement », « privilèges ». La « bureaucratie de

Bruxelles » est aujourd'hui le terme sous lequel on regroupe volontiers tout ce qui chez beaucoup de gens suscite des reproches, du ressentiment ou de la colère, que ce soit dans leur vécu quotidien ou dans ce que relayent les médias.

Il est évident que la réalité a peu de chance aujourd'hui de corriger l'image fantasmée du « fonctionnaire », encore moins depuis que le lointain eurocrate de Bruxelles a supplanté comme fonctionnaire-type le petit serviteur de l'État bien de chez nous. En même temps, l'émergence de la « bureaucratie de Bruxelles » a peut-être « éloigné » le fonctionnaire, mais c'est surtout la définition même du fonctionnaire qui s'est trouvée profondément modifiée sans que cela ait encore filtré dans la conscience collective : le « fonctionnaire de Bruxelles » n'est pas seulement « différent » de la façon dont le perçoit la société, il est surtout « différent » de ce que faisait de lui la définition classique : il n'est plus au service d'une institution publique de son pays, affidé à son pays, mais au service d'une institution supranationale comme, par exemple, la Commission européenne, dont le rôle est de faire passer au second plan les intérêts particuliers des différents États pour dépasser les États nationaux, y compris celui dont est originaire le fonctionnaire en question. Le « fonctionnaire de Bruxelles », l'appareil de la Commission européenne au premier chef, s'attache à réunir les intérêts communs et à créer un cadre général commun pour aujourd'hui vingt-sept, bientôt vingt-huit États ; il travaille donc régulièrement contre le gouvernement de son propre pays et contre les bureaucraties nationales. Nous avons affaire à une bureaucratie qui s'oppose aux bureaucraties classiques. Ainsi, le « bureaucrate de Bruxelles » est un fonctionnaire d'un type entièrement nouveau, le premier qui ne soit pas inféodé à son régent ou à son gouvernement et le premier à remettre en cause la bureaucratie d'État, dont il n'hésite pas à corriger, voire à suspendre les règles ou les décisions. En soi, c'est déjà

un phénomène tout à fait passionnant et surtout l'expression d'une très grande sagesse historique, si l'on pense aux ravages qu'a pu causer l'« administration » aveugle de prétendus intérêts nationaux, à laquelle le projet d'unification européenne apporte une réponse historique – mais cela, je l'ai appris en allant m'installer à Bruxelles pour rencontrer le fameux « fonctionnaire », le vrai, celui en chair et en os.

8

J'allai de surprise en surprise, comme si tout le monde s'était secrètement mis d'accord pour réfuter tous les stéréotypes et fantasmes qui circulent habituellement sur l'eurocrate, en leur opposant la réalité.

Première surprise : la Commission est une institution ouverte et transparente. Je trouvai des portes ouvertes et des fonctionnaires bien disposés à me renseigner. Et si d'aventure on se retrouve devant une enfilade de portes fermées dans les couloirs du bâtiment Berlaymont*, c'est une exception, c'est parce qu'on est à la Direction générale de la culture (mais ça, c'est une autre histoire).

Deuxième surprise : la bureaucratie bruxelloise est une bureaucratie resserrée. L'Union européenne, pour administrer l'ensemble du continent, dispose de moins de fonctionnaires que la seule ville de Vienne.

Troisième surprise : la bureaucratie bruxelloise est extraordinairement modeste et économe. Les bureaux des fonctionnaires, même dans les étages supérieurs, sont fonctionnels, un point c'est tout. Peu d'ornements, zéro luxe.

Quatrième surprise : la bureaucratie bruxelloise est incroyablement bon marché. Le budget de l'Union européenne s'élève à 1 % du PNB européen. Pour administrer un continent entier et mener à bien toutes leurs missions, les

institutions de l'Union européenne (de la fameuse « bureaucratie », donc) bénéficient chaque année de 6 % de ce budget, soit pas plus de 0,06 % du PIB européen. Aucun autre appareil d'État, aucun autre grand projet politique n'est si peu cher. Le coût de la réunification allemande, par exemple, a représenté (et continue de représenter) 4 % du PIB annuel de l'Allemagne de l'Ouest. (Voilà d'ailleurs un exemple intéressant qui souligne bien la différence énorme qui sépare les perceptions nationale et européenne : du point de vue national allemand en effet, les coûts de la réunification ne sont pas trop élevés, ou s'ils le sont, ils sont nécessaires – alors que les coûts de l'unification européenne sont jugés astronomiques. Du point de vue européen, les coûts du processus européen semblent singulièrement modestes, alors que les coûts de la réunification des deux États allemands passent très largement pour être de l'argent jeté par les fenêtres. Car si la RDA était entrée dans l'Union européenne sans le détour par une renaissance allemande, la modernisation de la RDA par financement européen aurait coûté moins cher et aurait certainement été moins humiliante.)

Cinquième surprise : les fonctionnaires sont drôles. J'ai rencontré peu de gens austères et coincés. Comme ils sont tous engagés dans le projet européen, les particularités nationales de chacun sont devenues des marottes qu'ils traitent avec beaucoup d'autodérision. Pour dire les choses autrement : libérée de toute constipation nationale, la mentalité peut enfin devenir culture.

Il m'est arrivé de voir dans ces hommes et ces femmes qui étaient la vivante réfutation de notre représentation fictive du fonctionnaire, une autre, une toute nouvelle fiction : ils sont souvent déjà, dans leur pratique, leur travail et leur façon de vivre, ce qu'on aimerait tant devenir soi-même, à savoir de vrais Européens – polyglottes, hautement qualifiés, ouverts, ancrés dans la culture de leur pays d'origine, mais

en même temps libérés de l'aspect irréel d'une prétendue identité nationale.

Peut-être n'est-ce pas une fiction, mais plutôt la version 2.0 de cette bureaucratie josphiste qui, par son aspect pluri-national, semble avoir été le précurseur de l'actuelle administration européenne. En dépit de tout ce qu'on peut reprocher à la monarchie des Habsbourg et de la méfiance que peut susciter son évolution, les mérites du josphisme* et de la bureaucratie danubienne se font sentir encore aujourd'hui, presque cent ans après le naufrage du *Vielvölkerstaat*, jusque dans les *Kronländer*, les anciennes provinces.

Tiens donc, objecteront les eurosceptiques cultivés : le mot d'ordre de l'administration josphiste n'était-il pas « Tout pour le peuple, rien par le peuple » ? N'est-on pas encore une fois confrontés au même problème ? Avec des fonctionnaires sans légitimité démocratique qui prétendent décider ce qui est le mieux pour l'intérêt général ? Quand bien même les fonctionnaires de la Commission seraient animés des meilleures intentions du monde quand ils nous pondent leurs directives – personne ne les a élus, ils n'ont aucune légitimité.

Nous parlons bien de fonctionnaires. On n'élit pas les fonctionnaires. Pas plus en France qu'en Allemagne. Tout système implique un appareil administratif, et des fonctionnaires. Il y a différents moyens d'assurer la légitimité démocratique d'un système, et il est évident qu'il va falloir asseoir celle de l'Union européenne, en particulier en accordant davantage de poids au Parlement européen* et en changeant le mode de scrutin européen, mais il est tout à fait grotesque d'exiger des fonctionnaires qu'ils aient une légitimité démocratique.

Les hommes et les femmes de la bureaucratie européenne sont légitimés par leur qualification, et ce n'est pas rien. Ils ont laissé derrière eux, dans leur pays d'origine, tout

un tas de choses que tout le monde ne serait pas prêt à laisser « pour un job » : famille, lien social, bref, tout ce qu'on associe généralement de positif au fait d'être « chez soi ». Mais à la différence des diplomates, par exemple, pour qui c'est également le cas, ils ne sont pas tenus à une raison d'État (laquelle raison d'État, selon les circonstances, peut vous briser un homme – ainsi, je n'aurais pas voulu être diplomate autrichien le jour où Wolfgang Schüssel, arrivé troisième aux élections à la Chancellerie, se fit élire « démocratiquement » avec le soutien de Jörg Haider avant de constituer un gouvernement qui encensait le leader fasciste Dollfuß ? et qui, sous ce couvert-là, se lança dans des magouilles politiques qui font aujourd'hui la joie des tribunaux). La seule chose à laquelle les fonctionnaires de la Commission européenne sont tenus, c'est à un rationalisme éclairé. Ils ne doivent leur poste ni à une intervention paternaliste, ni à des protections haut placées, ni à leur appartenance à un parti, mais avant tout à leurs connaissances et à leur capacité de travail : chaque année, entre vingt-cinq et trente mille personnes tentent d'obtenir un poste de fonctionnaire dans une institution européenne et passent à cet effet un concours compliqué en trois étapes – pour, disons, une centaine de personnes retenues. Cent sur trente mille ! Je dois avouer que j'admire ceux et celles qui y parviennent. Je ne pourrais pas. Malgré tout mon enthousiasme pour le projet européen, je n'aurais pas la ténacité de me préparer à un tel examen et de le tenter. Mais je peux témoigner du fait que les qualités de ceux et celles qui y arrivent n'ont généralement rien à voir avec l'obscénité lisse, la bien-pensance morose et l'obséquiosité patronnée de ceux que nous voyons souvent faire une carrière nationale.

La différence avec une bureaucratie nationale classique m'a un jour été expliquée par un fonctionnaire de la

Commission européenne, un Anglais qui avait travaillé auparavant au cabinet de son Premier ministre, à travers un exemple très concret qui illustre aussi merveilleusement la rationalité de la bureaucratie européenne. « Dans l'équipe du Premier ministre, me dit-il, quand nous discutons d'un problème et préparions une décision, il y avait environ dix bonshommes dans la pièce qui tombaient d'accord au bout d'une demi-heure. Ils avaient tous la même origine sociale, parlaient la même langue, avaient fréquenté la même université, avec les mêmes professeurs, bref : ils avaient tous très exactement le même *background*. Ils avaient tous bénéficié plus ou moins du même réseau pour leur carrière, tous le même vécu et les mêmes points de vue. Leurs épouses étaient issues de la même catégorie sociale et leurs enfants fréquentaient les mêmes écoles réservées aux élites. Nous passions moins de temps à discuter du problème qu'à réfléchir à comment nous allions vendre la chose aux médias. Ici, à la Commission, c'est exactement l'inverse, et c'est ce que je trouve à la fois tellement fascinant et instructif : on rassemble des hommes et des femmes qui viennent tous de pays différents, qui ont tous des *backgrounds* différents, qui sont issus de catégories ou de couches sociales différentes, qui n'ont pas la même langue maternelle et n'ont pas fréquenté les mêmes universités, et dont la plupart ont des compagnons avec encore une autre langue maternelle et un autre *background*. Là, le débat est rude et peut durer des heures, voire des jours. Nos discussions brassent beaucoup plus d'expériences différentes, elles ont davantage d'*inputs*, cela les rend plus créatives. Nous ne parlons jamais de la façon dont nous allons restituer la chose aux médias. Pour une bonne et simple raison : l'expérience nous a malheureusement appris qu'on a beau faire, on a beau dire – de toute façon, ce qui sort n'arrive aux gens qu'à travers le prisme de leurs médias nationaux... »