



**HAL**  
open science

# Ruses de l'autorité charismatique et paradoxe de la légitimation de l'UE

Didier Georgakakis

► **To cite this version:**

Didier Georgakakis. Ruses de l'autorité charismatique et paradoxe de la légitimation de l'UE. PENSER LES SOCIÉTÉS ET LES POUVOIRS AVEC MAX WEBER, Félix BLANC, Raphaëlle LAIGNOUX, Francisco ROA BASTOS, Victor STRAZZERI, Sep 2022, Cerisy La Salle, Centre culturel international de Cerisy, France. halshs-04527199

**HAL Id: halshs-04527199**

**<https://shs.hal.science/halshs-04527199v1>**

Submitted on 29 Mar 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Ruses de l'autorité charismatique et paradoxe de la légitimation de l'UE.**

Didier Georgakakis  
Université Paris 1- Panthéon Sorbonne – CESSP  
Collège d'Europe

Avertissement. *Le texte qui suit est un hybride à divers titres. Il est dans une forme non seulement inachevée mais aussi très hésitante entre un gros article et un petit livre, les deux très « in progress ». Nourri par une sorte de fil conducteur de très longue date (pour le dire très vite, une tension entre prêtrise et sorcellerie qui me semblait peu ou prou au cœur de l'institutionnalisation de la communication et de la propagande (cf. mes vieux travaux sur B. Cathelat puis les propagandistes) et que j'ai retrouvé dans l'institutionnalisation d'une fonction publique européenne, il est le fruit de plusieurs communications et travaux, tantôt en anglais, tantôt en Français qui ont été rassemblés et présentés une première fois sous le titre "The Eurocratic paradox. Amtcharisma, Cesarist Challenges and European political crisis in pre and post Maastricht's treaty configurations", Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, sept 2020. Cette version produite pour la décade de Cerisy-la-Salle sur Max Weber en octobre 2022 complète cette dernière. D'avance merci de m'adresser vos remarques/commentaires [didier.georgakakis@univ-paris1.fr](mailto:didier.georgakakis@univ-paris1.fr)*

Dans cette contribution, je voudrais tirer quelques conséquences du fait de construire théoriquement les institutions européennes comme un champ bureaucratique (Georgakakis, Rowell, 2013) sur un problème que me semble poser l'Union européenne comme espace réputé politique : soit la forme singulière des luttes pour l'autorité légitime sur l'UE, et plus précisément, en leur sein, le problème de la relation très spécifique de cette nouvelle forme politique avec l'autorité charismatique. Sans ignorer les problèmes nombreux que pose ce concept (on y reviendra), la relation entre l'Union européenne et le charisme présente de prime abord toutes les caractéristiques d'un puzzle. D'un côté, l'attente d'une personnalité charismatique est au cœur de la revendication de beaucoup de pro-européens et de leur espoir d'un avenir politique de l'Union européenne. Combien de fois a-t-on entendu que l'Union européenne avait besoin d'un personnel politique doté de la trempe des pères fondateurs ou, quasiment sans faiblir depuis 20 ans, d'un « nouveau Delors » ? D'un autre côté, non seulement cette attente est sans cesse déçue, comme l'ont récemment montré les jugements sur la « Commission politique » que voulait incarner JC Juncker, mais tout se passe plus encore comme si, de De Gaulle aux leaders populistes d'aujourd'hui (de Trump et Johnson à Salvini ou Orban), la revendication d'un leadership de type charismatique ne parvenait finalement à s'exercer avec un relatif succès que dans le cadre national et surtout *contre* l'Union européenne.

Le charisme serait-il dès lors soluble dans l'Union européenne et vice versa ? Comme on le verra, la question n'appelle pas nécessairement de réponse tranchée (il existe de fait différentes formes de charisme, différentes façons de l'investir, et avec des effets très diversifiés selon les positions et les situations). Mais elle invite à tirer les conséquences à la fois théoriques et empiriques de ce que les institutions européennes se sont formées comme un champ bureaucratique, bien plus que comme un champ de représentation politique, au sens de Bourdieu. Mon hypothèse est que la formation de ces institutions comme champ bureaucratique a eu un effet sur la distribution des formes d'autorités, en excluant le charisme politique des possibles institutionnels au profit d'une opposition structurale entre un « charisme politique » réservé aux champs de la représentation politique des États membres et un « charisme de fonction » propre à cet espace d'institutions transnationales et le plus souvent illisibles à

l'extérieur. Cette opposition entre les deux formes de charisme analysée par Weber<sup>1</sup> permet déjà de lever bien des malentendus sur la nature des charismes concrètement en jeu dans le gouvernement de l'Europe et de donner un éclairage nouveau sur la division du travail politique et les luttes pour la définition de l'autorité légitime sur l'UE.

Mais elle invite aussi à risquer une hypothèse sur ce qu'on nomme la crise politique de l'UE. Le terme de crise est à relativiser sous de nombreux aspects — à la fois contre les biais de l'interprétation crisologique qui s'est mis à dominer les European studies (Mégie & Vauchez, 2014) et parce que les tensions en cours n'ont pas pour l'instant conduit à un équivalent transnational des mobilisations multisectorielles ou d'un changement radical des transactions collusives (Dobry, 2009), mais plutôt (et sans exclure des évolutions), à une persistance des institutions et de leurs routines. Mais l'on peut penser — et ce sera l'hypothèse développée ici — que les tensions politiques en cours (difficulté de leadership de et sur l'UE et surtout montée des revendications césaristes dans de nombreux États membres) sont l'effet des dynamiques contradictoires de la politisation ouvertes par la croissance des compétences politiques de l'Union européenne depuis le traité de Maastricht et de leur traduction dans une fuite en avant pour la revendication charismatique qui perturbe singulièrement la division routinière du travail politique européen et le partage des formes d'autorités qui lui était associé. En d'autres termes, tout se passe comme si, qu'il s'agisse de sauver l'Europe ou au contraire de la combattre, il fallait désormais le faire *héroïquement* quitte à décaler de plus en plus les narrations politiques de la structure objective de la politique européenne.

D'une certaine façon, l'intégration européenne repose ainsi la question classique de Weber de la relation de la bureaucratisation au charisme et à ses résurgences sous une forme césariste<sup>2</sup>, mais elle le fait dans des conditions passablement transformées par l'enchevêtrement des champs dont témoigne l'Union européenne, ce qui n'est pas la moindre de ses contradictions comme « système politique ». Pour le comprendre, cette communication qui se fonde sur un ensemble de travaux empiriques publiés ou en cours de publication, combinera une réflexion théorique d'ensemble sur l'UE comme champ bureaucratique avec une synthèse d'études de cas sur différentes formes de charisme ayant traversé ce champ et de leur limite dans deux états du champ.

Après avoir construit la question singulière que pose l'autorité charismatique à l'Europe à partir d'une théorie du champ de l'Eurocratie (I), on analysera la manière dont la formation du champ et notamment la confrontation entre de Gaulle et Hallstein a contribué à exclure le charisme politique du champ pour conduire, presque comme à l'opposé du charisme classique et donc d'une forme de leadership politique, à l'institutionnalisation d'un charisme de fonction porté par les administrateurs et que Jacques Delors a, d'une certaine façon, poussé à sa limite politique. On analysera ensuite comment la nouvelle « Union européenne » de l'après Delors et de l'après Maastricht a marqué une étape dans la revendication d'un statut plus politique des institutions européennes qui a perturbé cette division du travail au point de rendre possible une recrudescence de divers types de stratégie de politisation et de revendication charismatique

---

<sup>1</sup>. On est bien conscient ici que la réception de Weber dans l'état des « tables séparées » que représente la science politique internationale et plus largement les sciences sociales a contribué des appropriations séparées de ces deux formes, l'une devenant pour faire vite propriété de la sociologie politique l'autre de la sociologie des religions. Malgré les incursions nombreuses chez Eisenstadt (Weber & Eisenstadt, 1968) puis Bourdieu, la redécouverte du charisme de fonction a pris toutefois, et grâce au très important travail de traduction des textes de Weber (Weber, 2013) ou des travaux de J.-P. Heurtin (Heurtin, 2014), un nouveau départ il y a une dizaine d'années, tout particulièrement en France. Sur nos propres incursions à propos de la formation de la fonction publique européen, cf. plus bas.

<sup>2</sup>. Sur ces aspects, cf. notamment les contributions de Colliot-Thelène et Monod dans (Bernadou et al., 2014)

contre le pouvoir bureaucratique de l'UE, qui se sont soldées par des expériences (de Varoufakis, à la Commission voulue très politique de Junker ou la volonté de leadership européen d'Emmanuel Macron) à la fois très différentes, voire antagonistes, mais simultanément toutes très contraintes et finalement limitées. On indiquera, pour conclure, que leur capacité à maintenir un crédit de type charismatique se révèle très contrainte et le recours aux stratégies charismatiques bien moins payantes que celui des leaders d'opposition à l'Union européenne qui, dans un espace nationalement circonscrit et aux prises avec la domination d'une force bureaucratique transnationale, ont beaucoup plus de facilité à engranger les profits charismatiques du discours contre l'Europe, une situation qui n'est pas sans paradoxe et met le "jeu politique européen" sous tension.

### **L'UE comme champ bureaucratique**

Il existe depuis les premiers articles de Niilo Kauppi (Kauppi, 2018) ou ceux de Fligstein (Fligstein & Mara-Drita, 1996) une quantité de papiers qui mobilisent la notion de champ (Bigo, Madsen, Guiraudon, 2000 ou plus dernièrement Schmidt-Wellenburg & Bernhard, 2020) à l'endroit de l'Union européenne. Cet ensemble de travaux présente toutefois un ensemble de nuances importantes et qui ont à mon sens des conséquences décisives sur la façon d'envisager les formes d'autorité qui s'affrontent pour le pouvoir sur l'UE et la façon routinière ou critique dans laquelle elles s'affrontent. Dans le champ de l'eurocratie (Georgakakis, 2012), je propose une interprétation des institutions européennes comme champ bureaucratique qui me semble devoir être précisée dans le contexte du problème traité ici. Aussi le chapitre commence par revenir sur le concept de champ bureaucratique. Bien que ce concept n'ait pas du tout été construit pour penser l'Europe, mon deuxième point consiste à montrer qu'il me semble tout particulièrement s'appliquer aux cas des institutions européennes. Je finirai par en tirer les conséquences sur la façon de construire la question de l'autorité et en tirer les implications sur l'attente de charisme en jeu dans l'Europe.

#### *De l'administration au champ bureaucratique*

Bien qu'elle traverse le cours du collège de France sur l'État et est l'objet de deux articles importants (significativement repris dans Bourdieu et al., 2022), la conceptualisation du champ bureaucratique est très loin d'avoir été élaborée dans et par une enquête systématique ou d'avoir été remise en ordre *ex post* par Bourdieu, à la différence des champs littéraire ou académique par exemple. On la trouve plutôt formulée par fragments successifs entre le milieu des années 70 et 90 [PB 1976 b, 1990e et f, 1993a, 1995f, 1997c, *La Misère du monde*, *La Noblesse d'État*, *Les Structures sociales de l'économie*]. Le champ bureaucratique (parfois aussi appelé administratif) se définit comme l'espace de lutte où se joue la fabrique et, finalement, l'*opérationnalisation* des catégories d'État. Il ne se confond ainsi ni avec le champ du pouvoir, dont il n'est une composante que dans sa partie supérieure, ni avec le champ politique, ni même avec l'administration au sens institutionnel du terme. Espace de lutte pour la gestion des ressources de l'État et la fabrication de ses catégories et de ses politiques, il déborde cette dernière à la fois dans ses frontières, en associant d'autres agents que les seuls fonctionnaires (lobbyistes et intermédiaires divers, élus engagés dans les négociations de l'action publique, banques et associations représentatives), et dans ses fonctions, en étant moins une simple courroie de transmission de l'autorité politique, comme le veut la théorie classique des relations administration/politique, qu'un lieu de traduction et d'articulation d'impulsions provenant de différents champs.

Cette conceptualisation rompt avec celle de la science administrative, qui est conçue par Bourdieu comme un sous-produit du champ bureaucratique visant à justifier l'État et à monopoliser la définition de l'intérêt général, soit l'un des enjeux centraux des luttes internes et externes (ou collectives) de ce champ. Pour comprendre le fonctionnement du champ bureaucratique, il faut ainsi revenir à la genèse de l'État moderne, soit le moment où s'est jouée

son autonomisation partielle. Dans l'article sur la maison du roi (Bourdieu, 1997), le processus de construction de l'espace bureaucratique est analysé comme le produit de luttes dynastiques qui a pour effet de concentrer les ressources sur lequel s'appuie l'héritier du trône pour tenir tête à tous les autres prétendants. Aux sources du champ bureaucratique se situe aussi la concurrence des grands clans nobiliaires qui pousse à neutraliser les conflits par la création d'instances réputées neutres de gestion des ressources. Ce processus a pour conséquence que les agents du champ bureaucratique sont au départ dépourvus de titres héréditaires, quand ils ne sont pas plus directement des parias qui doivent tout à la personne du roi puis à l'institution (L'État) qui les a fait être ce qu'ils sont. Dans les concurrences qui les opposent à d'autres fractions du champ du pouvoir, ils sont du même coup conduits à forger des ressources, des savoirs théoriques (le droit, la philosophie de la raison d'État) et des savoir-faire pratiques destinés à incarner la neutralité et le désintéressement, aux antipodes donc, d'agents luttant explicitement pour le pouvoir. L'appropriation de ces ressources est au principe des concurrences entre les agents de ce champ et, dans le mouvement de sa genèse, de la fabrication et de l'accumulation d'un capital symbolique spécifique. Véritable charisme de fonction, bientôt garanti par la consécration du concours, il consiste en la compétence à définir l'intérêt général et à l'incarner en retour.

Les apports de cette conceptualisation sont particulièrement nets lorsqu'il s'agit d'analyser les luttes au sein du champ bureaucratique. En effet, ces luttes ne se bornent pas à des luttes entre organisations (institutions ou bureaux) ou corps de fonctionnaires centrés sur leur intérêt (ce qui est là encore le paradigme dominant des public administration), mais à des jeux de force plus fins et enracinés dans l'espace social comme le montre son analyse du fonctionnement des commissions où s'élaborent les catégories d'État et leur opérationnalisation dans des normes et des politiques. Dans « La production de l'idéologie dominante », Bourdieu et Boltanski (1976) en analysent le *modus operandi* : formes du raisonnement expert et de la rhétorique instituante, fabrication de lieux neutres et de lieux communs, pratiques de la neutralisation des antagonismes et du consensus, catégorisations. Dans le cas de la politique du logement, il en esquisse l'*opus operatum*, en reconstruisant théoriquement l'espace des commissions dans lesquelles s'affrontent fonctionnaires, banquiers, représentants d'intérêt, élus et ingénieurs pour la définition de la politique du logement sous la forme d'une matrice structurale opposant sur un axe les représentant de l'intérêt général et des intérêts particuliers et, sur l'autre, les compétences financières et techniques.

Importante pour comprendre la production des politiques publiques, cette matrice permet simultanément de préciser les fondements sociaux de l'autorité relative des protagonistes du champ bureaucratique. Le pouvoir dans et sur ce champ passe ainsi par le cumul de capitaux sociaux (origines sociales, capital scolaire, capital social, multipositionnalité) et de ressources propres à cet espace (reconnaissance liée aux Écoles d'État, proximité au pouvoir de nomination politique, capacité à manier la langue et les instruments de l'État, possession d'aptitudes en phase avec la définition politiquement dominante de la compétence, voire proximité au « centre » plutôt qu'à la « périphérie » dans l'espace de la mise en œuvre locale) dont sont majoritairement dépourvus ceux qui n'en sont pas les professionnels permanents et consacrés. Dans *La Misère du monde*, Bourdieu prolonge cette analyse d'un sous-espace pour esquisser une cartographie d'ensemble où s'opposent d'un côté la « grande noblesse d'État », partie intégrante du champ du pouvoir et la bureaucratie de base, malmenée et de plus en plus privée de ses moyens d'action et, de l'autre, la « main gauche » et la « main droite » de l'État soit les secteurs dépensiers et financiers de l'État.

*Le champ eurocratique.*

Bien qu'il n'ait pas été conçu pour traiter des institutions européennes, le concept de champ bureaucratique me semble, sous sa forme transnationale<sup>3</sup>, tout particulièrement pouvoir rendre compte du fonctionnement et aider à reposer l'énigme du pouvoir en son sein.

Depuis un travail collectif déjà ancien, j'utilise le concept de champ de l'eurocratie pour rompre avec les interprétations monolithiques des élites des politiques européennes et d'une « eurocratie homogène ». Cette vision est l'apanage des forces politiques (au demeurant pour ou contre l'UE), mais elle est aussi très présente dans des interprétations savantes, souvent proches de l'Union européenne. Or, même si comme je l'ai montré par la suite (Georgakakis, 2002, 2019), il y a des conditions sociales et historiques qui ont permis un travail d'homogénéisation relative, variable historiquement (au point d'être tendanciellement menacé) de la fonction publique européenne, soit le groupe de fonctionnaires statutaires de l'Union européenne, il n'a pas d'eurocrate homogène, mais un champ de luttes entre des acteurs très différents en lutte pour le pouvoir sur les politiques européennes. Le choix du terme de champ de l'eurocratie avait de plus une autre intention, formulé plus explicitement dans l'édition anglaise du champ de l'eurocratie et notre introduction avec Jay Rowell (Georgakakis & Rowell, 2013), celle de conceptualiser simultanément le centre institutionnel de l'UE comme un champ bureaucratique<sup>4</sup>. De ce point de vue, le champ de l'eurocratie est l'équivalent pour l'Union européenne de ce que le champ bureaucratique est pour l'État dans la théorie de Bourdieu, c'est-à-dire l'agence collective de délégation historiquement et sociologiquement structurée tout autant qu'institutionnellement où un ensemble d'inputs provenant de différentes élites, groupes, champs nationaux et transnationaux, sont traduites en catégories, instruments et résultats de politiques communes. En tant qu'agence collective, ce champ est simultanément un champ de lutte et de coopération, mais il s'agit principalement d'un espace de relation entre des intermédiaires et des délégués de différentes agences (au sens générique) et institutions (gouvernements, institutions européennes, représentants d'intérêts et experts variés) qui tout en coopérant dans le processus, luttent pour la définition de politiques européennes (ou de segment de la politique européenne) sur une base plus ou moins quotidienne. Cette lutte de définition n'est pas intellectuelle en telle, mais elle porte plutôt sur la légitimité de priorité, d'instrument juridique et budgétaire, ce qui n'exclue pas des vas et viens avec des espaces d'expertises ou académiques adjacents (Roa Bastos & Vauchez, 2019; Robert & Vauchez, 2010), qui comprend une grande variété d'acteurs, tels que les fonctionnaires nationaux ou européens, les lobbyistes et les politiciens organiques tels que les commissaires ou les députés européens, les chefs des délégations de l'UE au Parlement national, les journalistes et les intellectuels qui sont cartographiés dans le livre. Plus encore, comme le champ bureaucratique bourdieusien, le champ des institutions européennes fonctionne depuis ses débuts typiquement comme un espace visant à neutraliser les pouvoirs singuliers (il ne s'agit pas ici des princes de sang du moment génétique, mais d'État ou d'organisations privées en situation de monopolisation) par la multiplication des procédures et arènes collectives et la revendication d'orientations communes consensuelles au nom d'un intérêt méta-collectif.

---

<sup>3</sup>. Si le concept de champ vaut pour des espaces transnationaux (Sapiro, 2013), cet usage pour des réalités transnationales nécessite aussi quelques adaptations utiles. Sur ces questions, on renvoie à notre récente communication, « Ce que la sociologie des champs européens fait à la sociologie des champs », Journée d'étude - *Ce qu'étudier les relations internationales apporte à la sociologie politique*, organisée par Karim Fertikh et Florent Pouponneau, MISHA, Strasbourg, 13 mai 2022

<sup>4</sup>. On trouve dans les travaux de Corinne Gobin l'expression de champ eurocratique, qui relève *a priori* d'une théorisation très proche, mais qui n'a pas été développée en tant que telle, le terme relevant plus d'une expression signifiante que d'une conceptualisation en propre. Dans les travaux américains, en particulier (Stone Sweet A, 2012), et d'autres par la suite, on trouve la notion de champ institutionnel, dont l'opérationnalisation est toutefois très proches des théories institutionnalistes ou néo-institutionnalistes courantes.

Cette approche de l'UE en tant que champ bureaucratique est essentielle à la fois pour caractériser ce champ par rapport à d'autres champs, mais aussi pour conceptualiser avec une meilleure précision la lutte pour l'autorité au sein du champ. Elle implique tout d'abord de faire une différence avec d'autres usages du concept de champ, à commencer par celui de champ du pouvoir, fréquemment utilisé par d'autres sociologues. Je ne pense pas en effet que l'intégration européenne conduise à la différenciation d'un champ du pouvoir européen spécifique, au sens spécifique de Bourdieu, c'est-à-dire de lieu théorique où convergeraient les dominants des dominants (d'autres diraient les élites) des champs nationaux ou transnationaux en Europe. Ces élites sont, encore pour le moment du moins, principalement orientées vers d'autres questions et d'autres espaces sociaux. Même si certaines de ces élites, comme les chefs d'États et de gouvernement, ont pu se rapprocher ces dernières années, elles ont un rapport distant au champ à l'exception de certaines crises internationales ou monétaires, le champ étant en réalité surtout composé des délégués qu'elles envoient. En tant que champ bureaucratique, le champ de l'eurocratie a, bien sûr, du pouvoir et il est dirigé par des enjeux de pouvoir forts, mais au quotidien, il s'agit principalement d'un champ d'intermédiaires et de délégués qui luttent pour des compromis sur des détails politiques plutôt que sur de grandes questions politiques. Si ces dernières sont parfois abordées dans les institutions de l'UE telles que le Conseil européen, ces arènes sont plus formelles puisque l'orientation principale est prise par quelques personnes réelles, souvent dans d'autres arènes ou club (G7, marges du G20, Davos, etc.) et en relation avec les élites mondiales (qui incluent évidemment des acteurs européens de différents champs). Comme Bourdieu le dit pour le champ bureaucratique, le champ de l'eurocratie est principalement un champ de traduction et de délégation. Pour utiliser la bonne vieille terminologie d'Etzioni, il y a des « élites du système » dans le champ, mais les « élites des membres », ce que chez Bourdieu on appellerait les « dominants des dominants » ou les dominants des champs du pouvoir nationaux, ne sont investis qu'à la marge, de façon intermittente ou à certaines occasions). Lorsque E. Macron prend une décision, il est lié au champ politique national et à certaines interdépendances internationales fortes qui incluent la ou le chancelier.e allemand.e et quelques autres, mais la tension avec les leaders des grands pays mondiaux (USA, Chine, Russie) compte plus que la relation au président ou à la présidente de l'UE, même s'il a compris le rôle joué par le champ bureaucratique de l'UE.

De la même façon, l'UE n'est pas un champ politique, dans le sens où l'intégration de l'UE n'a pas encore créé un champ de représentation politique de manière classique. Pour résumer, l'UE est une démocratie indirecte tempérée par quelques éléments de démocratie directe, mais dominée par la machine à produire des compromis opératoires en termes d'action publique commune et assez peu ancrée dans les sociétés européennes, ce qui fait que le « fétichisme politique » ne fonctionne pas aussi « naturellement » — i.e ne dispose pas *a priori* du même degré de naturalisation — qu'avec d'autres ordres politiques. Les processus d'eupéanisation existent, comme le montre une partie importante de la littérature, mais en se combinant avec un large processus d'eupéanisation (et souvent d'internationalisation) de champs plus ou moins superposés à des domaines plus nationaux et internationaux. En tout cas, malgré l'eupéanisation, la centralisation de la politique échappe jusqu'à présent au centre institutionnel. Pour prendre une autre image, si l'UE a contribué à unifier le marché économique, il n'y a rien de comparable à l'unification d'un marché politique, ni des organisations politiques, ni d'un ensemble clair de biens politiques européens d'une manière proche de ce que M. Offerlé a montré pour l'unification du marché politique en France dans le 19<sup>e</sup> (Offerlé, 1989). Ceci est connu, mais reste important. Comme nous allons le voir, il y a depuis Maastricht une montée constante de la narration politique et de catégorisations politiques très proches de celle d'un marché politique centralisé, et qui produisent une forme de dissociation entre les représentations, et les attentes qui leur sont liées, et la structure objective de l'UE. Dans le traité de Maastricht, la loi a créé la citoyenneté européenne qui fonctionne comme catégorie juridique, mais n'a guère réussi à s'encaster dans les sociétés, de même après avec les partis politiques européens (Roa Bastos, 2012), mais sociologiquement parlant ces derniers restent simplement des groupes parlementaires que des partis politiques comparables à ce qui existe dans les États-

nations. Il est donc important à la fois de rompre avec ce discours officiel sur une *polity* créée par le droit, mais aussi de prendre en compte le décalage entre l'aspiration politique issue de Maastricht et la structure bureaucratique objective du champ. Cette faiblesse de l'encastrement social est, au-delà même des difficultés que posent les discussions sur les faiblesses (ou l'inexistence) d'un espace public européen, de plus d'une importance évidemment considérable en ce qui concerne l'autorité et le charisme.

Dans une certaine mesure, la notion de champ institutionnel ou organisationnel de Fligstein est beaucoup plus proche, comme une sorte de champ à la croisée de plusieurs champs, mais Fligstein le construit malheureusement empiriquement de manière très classique, surtout lorsqu'il décrit les principes d'oppositions du champ. De ce point de vue, l'accent mis sur les négociations institutionnelles entre les organisations, telles que la Commission et le Conseil, et les cadres juridiques n'est pas suffisant. Les organisations ont évidemment de l'importance, mais se concentrer exclusivement sur elles, comme le font la plupart des auteurs qui suivent cette perspective, tend à masquer les questions de lutte et de relation entre les agents du champ qui vont souvent au-delà des relations interinstitutionnelles ou nationales. Dans sa base quotidienne, ce champ est un champ où les mandataires luttent non seulement pour le pouvoir sur les processus politiques, mais plus spécifiquement pour l'autorité de parler au nom de l'intérêt général européen, d'intervenir au nom de l'Europe, d'incarner une légitimité européenne spécifique au-delà de l'intérêt économique national et particulier<sup>5</sup>. Ici la tension n'est pas complètement entre le pouvoir supranational et le pouvoir national, tel qu'il est décrit, mais entre des agents natifs si je puis dire, ce que j'appelle des permanents du champ, et des agents qui sont plus nomades, intermittents du champ. Ils ne partagent pas la même *illusio*, le même investissement, et ne sont pas investis de la même manière par le champ, même si ce partage existe dans l'espace et le temps de la négociation sectorisée singulière qui les associe dans le jeu. D'autres tensions comme entre les juristes et les économistes, c'est-à-dire à mon sens des gens qui fondent leur légitimité sur l'intérêt public ou l'intérêt du marché comptent beaucoup. Les rivalités entre les chefs d'institutions sont importantes, mais au final, nous savons que la permanence dans le champ et la capacité à dépasser les clivages sont encore plus importantes, comme la capacité à incarner le compromis européen (quasi-sacré, comme le dit notamment l'émerveillement sincère les acteurs qui évoquent le miracle que fut tel ou tel compromis). Ceci nous amène à tirer quelques implications en ce qui concerne l'autorité.

#### *L'autorité européenne comme capital symbolique (ou méta capital) du champ bureaucratique européen*

Une des conséquences du recours à la notion de champ est d'aider à concevoir à la fois plus complètement les ressources conduisant les acteurs à avoir une position dominante et/ou du pouvoir sur le jeu, mais aussi à saisir la dimension symbolique de leur pouvoir relatif, ce que Bourdieu appelle le capital symbolique, soit cette propriété magique qui donne du crédit dans le champ et qui fait disparaître les conditions objectives (politiques, sociales, économiques) de celui-ci (ou en organise le refoulement). Comme je l'ai expliqué ailleurs (Georgakakis & Vauchez, 2015), ceci permet d'aller au plus près de ce qui se passe en pratique et au-delà les variables classiques utilisées par la science politique (taille de l'État membre, position hiérarchique au sein des institutions), ou plus précisément de les réinsérer dans un cadre plus complexe et ancré socialement. Dans cette perspective, les variables nationales et institutionnelles classiques comptent évidemment, et ce d'autant plus qu'on a à faire à des délégués, mais les individus et les groupes sont également inégaux en fonction d'autres principes et aussi de la répartition du capital symbolique spécifique au champ.

---

<sup>5</sup>. Bien qu'il parte d'une toute autre grille de lecture, cette lutte pour parler au nom de l'Europe est également, et de façon finalement très convergente, au cœur des travaux de Luuk Van Middelaar, par exemple (2012).



Dans cette conception, et pour mémoire, le pouvoir des individus résulte de trois dimensions. Premièrement, les *ressources personnelles*, qui comprennent les origines familiales ou plus sur l'alliance matrimoniale au sens large (pour des raisons qui tiennent notamment à l'expatriation, et aussi aux ruptures et nouvelles alliances qu'elles entraînent, il y a beaucoup de couples au sein de l'espace institutionnel), le parcours scolaire (qui oppose les grandes universités ou écoles américaines et européennes aux autres), le parcours professionnel, l'expérience sur le terrain (domaine d'expertise), l'expérience dans l'UE en tant que domaine social, les deux expériences entraînant des compétences sociales et des réseaux sociaux et professionnelles connexes. Ensuite, les *ressources collectives* sont évidemment très importantes dans ce domaine de délégation. Le pouvoir des mandataires est en effet lié à ceux des mandants, c'est-à-dire à ceux et à ce qu'ils représentent. Représenter la Commission signifie une reconnaissance ou une accréditation plus forte que lorsqu'on représente une institution moins centrale dans le processus, le comité des régions ou autre par exemple. C'est la même chose du point de vue des pays que l'on représente. On n'a évidemment pas le même poids quand on représente l'Allemagne ou la France et Malte. Ceci joue évidemment directement lorsqu'on est en situation de représenter l'un ou l'autre, mais plus lointainement dans d'autres fonctions, plus sur le plan symbolique ou de l'anticipation sur les réseaux des uns et des autres. Pour faire très vite, entre en jeu ici aussi des facteurs tels que la cohésion du groupe représenté ou l'échéance du mandat (la position d'un mandataire dont le mandant est contesté ou en fin de mandat étant évidemment moins forte que celle du départ).

Quoiqu'il en soit, le cumul de ces ressources est surtout susceptible de créer une sorte de charisme local, un capital symbolique donc, qui repose ici sur la capacité à incarner l'intérêt commun européen ou *a minima* la voie (et souvent la voix ou l'esprit) du compromis. La notion de capital symbolique, est centrale dans la théorie de Bourdieu. Elle implique qu'au-delà de la « force pure » de telle ou telle ressource, le pouvoir dans le champ n'est finalement possible que s'il fait oublier la matérialité qui le fonde au profit d'une forme d'incarnation du commun. Ceci est particulièrement important pour construire théoriquement la possibilité d'un charisme européen et les luttes dont il est l'occasion. Et ce pour plusieurs raisons.

La première raison est que la théorie de Bourdieu permet de prendre ses distances avec les théories (trop) générales du charisme qui sont devenues dominantes à la suite de Weber, et à la source de nombreux malentendus (sur ces derniers, cf. notamment les contributions dans Bernadou et al., 2014). À suivre cette notion de « charisme local » incluse dans le capital symbolique de Bourdieu, l'autorité charismatique peut prendre une forme variable selon l'espace social, l'histoire ou même la localisation dans un champ, ce qui a conduit à ouvrir la réflexion sur les compétitions qui peuvent exister pour différente forme de charisme et leur incarnation. De ce point de vue, non seulement la théorie du champ invite à rompre avec les lectures univoques du charisme politique (que Bourdieu utilise également dans sa théorie du champ de la représentation politique) pour réhabiliter le charisme de fonction (*Amtcharisma*), comme « voie latérale du charisme » pour le dire avec les mots de Jean Philippe Heurtin (Heurtin, 2014), mais elle invite à spécifier ce charisme de fonction et, au sein d'une théorie du champ bureaucratique, d'envisager la possibilité d'un « charisme bureaucratique », malgré (ou au-delà de) son apparence d'oxymoron. De ce point de vue, les bureaucrates (et c'est une revendication claire des bureaucrates européens, en tout cas avant la vague de managérialisation (Georgakakis, 1999, 2019) ne relèvent pas de la personnalité bureaucratique mertonienne, même si, dans son texte séminal, Merton emprunte au passage aussi à Durkheim pour dire que les bureaucrates ne sont « laïques qu'en apparence ». Dans certaines circonstances (et de façon variable selon la position hiérarchique notamment), ils disposent et surtout sont en compétition pour l'obtention d'un charisme d'institution, et ce dans le sens d'un service quasi

religieux que lui prêtait déjà Weber<sup>6</sup>. Comme l'indique à plusieurs reprises Bourdieu, le capital symbolique du bureaucrate est ainsi proche de celui du prêtre qui incarne les institutions et la parole des prophètes, mais aussi tire son autorité de sa capacité à mettre en place le rituel. Dans sa sociologie de l'État, Bourdieu rappelle que le capital symbolique typique du fonctionnaire repose sur la capacité à incarner la neutralité, mais aussi le sens de l'intérêt général. Pour aller plus loin, on peut dire que son charisme de fonction est lié à l'incarnation de « l'esprit de la bureaucratie », comme le rappelle Jean Philippe Heurtin. Dans le même ordre d'idée, et même si c'est une contradiction chez Weber, un charisme d'économiste est possible, et tout particulièrement dans ce champ en grande partie dédié à la mise en commun d'un marché et de règles économiques et de normes industrielles, ce qui n'est évidemment pas sans conséquence, pour traiter de l'autorité de figures comme Delors ou Draghi, ou de directeurs généraux décisifs, mais moins connus hors du champ.

La deuxième raison pour laquelle la notion de capital symbolique est importante est qu'elle souligne le rapport entre l'autorité et la culture du champ. Comme le dit Bourdieu, et là encore proche de Weber : pour que le capital symbolique fonctionne, encore faut-il que les agents soient socialisés au champ et donc dotés des catégories de perception qui permettent de connaître et de reconnaître cette force. Or dans un champ fonctionnellement défini comme un lieu de fabrication des compromis, l'autorité tient non seulement au fait d'incarner, mais indissociablement de se situer dans une position que Norbert Elias appellerait un « centre de force », c'est-à-dire au carrefour des différentes perspectives, intérêts et positions en présence, et idéalement en capacité de les intégrer (ou de s'en voir conférer le crédit). Contrairement à la vision commune des longues nuits de « marchandages européens », nous ne sommes pas, dans l'ordinaire des cas (hors Brexit ou négociation de traité commercial avec un pays tiers), dans des situations de marchandage deux à deux, mais dans un processus collectif (qui inclut 27 pays, mais aussi des intérêts économiques et sociaux transnationaux nombreux et très différents) de fabrication de compromis sur le temps long. Il est en conséquence probable qu'un pouvoir autoritaire et trop évidemment situé se heurterait à de nombreuses oppositions impropres à incarner le compromis, ce qui suppose une limite manifestement tant à des identités trop situées, mais aussi une habileté pratique à conduire vers le compromis, voire à incarner le point focal autour duquel vont se faire les ralliements, plutôt qu'à le forcer ou l'imposer. Ce processus étant déterminé par le temps long de la fabrication de politiques (une directive met entre trois et 8 ans), cela exclut aussi le compromis d'un coup (« one shot ») et inclut au contraire des éléments de reconnaissances internes sur le moyen terme. De ce point de vue, le capital symbolique est moins lié ici au prestige, que pour faire un pont avec Luhman, à la confiance inspirée aux protagonistes dans la possibilité de proposer la moins mauvaise solution commune. Il est de ce point de vue assez probable qu'il existe une différence entre les propriétés des nomades ou intermittents, qui entrent et sortent du champ et n'ont par conséquent ni le temps long ni les ressources relationnelles, et celles des natifs ou des permanents, qui sont des « longtimers » du champ et possèdent les deux. De la même manière, il est probable qu'il existe une différence entre ceux qui sont étiquetés au nom d'un intérêt particulier, si puissant soit-il et ceux qui peuvent institutionnellement prétendre au service de tous les autres.

---

<sup>6</sup>. Ceci structure notamment notre article avec Marine de Lassalle (Georgakakis & Lassalle, 2007). J'ai par la suite produit plusieurs communications entre 2009 et 2013 sur la désacralisation du capital symbolique des fonctionnaires européens, mais qui du fait du refus simultané d'accepter une autre lecture du charisme et sans doute une théorie critique de la managérialisation en jeu à l'époque se sont vu refusés dans les revues d'international Public administration). Cf toutefois, notre communication à l'European group of public administration, "The deconsecrated administration: EU civil servants from mission to management", Paper presented for the European Group on Public Administration meeting, Toulouse, September 2010. (halshs-03766556) et par la suite notre ouvrage (2019).

Enfin la notion de champ invite à reposer la question des effets relationnels entre les charismes en compétition dans le champ et ceux situés hors champ. Le champ bureaucratique européen et un champ à la croisée des champs, mais qui n'a en soi d'autorité directe que très rarement, c'est à dire dans le domaine des compétences exclusives et encore. Il est pour l'essentiel un lieu collectif de coordination des pouvoirs et surtout d'opérationnalisation du commun en mots d'ordre ou politiques publiques. En l'absence de centralisation du pouvoir politique, le plus dominant de ce champ ne peut pas se prétendre le dominant d'un autre. Non seulement la clôture des champs fait que le capital accumulé sur le terrain et en particulier le capital symbolique n'est pas transférable à un autre, ce qui est une question importante pour le personnel de l'UE et en particulier pour les anciens dirigeants tels que Delors ou, dans une certaine mesure, Schutz<sup>7</sup>, mais tout donne à penser que la relation de domination des espaces politiques nationaux à l'égard de ce champ bureaucratique est très différente selon qu'on est un grand ou un petit pays, et ce dans les deux sens de la capacité à peser dans ce champ et de le voir peser. Mais il y a autre chose d'un point de vue relationnel. Les institutions étant structurées comme un champ bureaucratique, c'est-à-dire comme champ exclusif et excluant, il est probable qu'on assiste à une forme d'affrontement entre le charisme de fonction qui domine au sein du champ bureaucratique européen et le charisme politique revendiqué par les leaders et compétiteurs des espaces nationaux, et donc dans les champs politiques internes des États membres. Le leadership charismatique présupposant là encore que les agents ont plus ou moins les mêmes catégories de perception, il est probable qu'il existe un énorme écart entre ce qui est perçu dans le champ et ce qui est perçu à l'extérieur de celui-ci, ce qui laisse complètement ouverte la possibilité de situations césaristes dans les États membres<sup>8</sup>, qu'il s'agisse au demeurant de défendre l'Europe ou au contraire de la combattre, au moins (mais si c'est aussi parfois seulement) sur le plan discursif. Bref, il y a comme chez Weber une relation d'opposition entre bureaucrates et leaders charismatiques, mais qui a toutes les chances de s'opérer ici dans une configuration opposant l'UE aux États membres, ce qui nie évidemment le principe même de l'Union comme communauté d'États membres.

Une fois compris qu'on avait tout intérêt à rompre avec quelques-unes des apories d'une lecture trop étroite de Weber, et notamment celle portée dans les espaces internationaux de la science politique et de public administration, reste à voir ce qu'il en est de l'hypothèse d'un charisme européen empiriquement. C'est ce qu'on va faire maintenant, mais en comparant deux états, routinier et disons plus critique, du champ. L'hypothèse est ici que la revendication d'une union *politique* qui a pris forme avec le Traité de Maastricht a brouillé ou remise en cause la division du travail et produit, tout particulièrement dans des situations étiquetées comme une succession de « crises » européennes, une sorte de course poursuite vers des revendications charismatiques qui pose un problème singulier dans le contexte de l'Union européenne, et ce tout particulièrement dans celle de la segmentation objective de son espace politique.

### 1. Empirics I : La situation pré-Maastricht

Tirer les conséquences de ce que l'espace institutionnel européen représente un champ bureaucratique, c'est d'abord proposer une lecture relativement alternative de l'histoire, de la construction européenne. En prenant en compte ce qui relève de la formation de ce champ, on

---

7. Pour mémoire Martin Schutz, élu deux fois successivement président du Parlement européen après une longue carrière interne a souhaité se poser en leader de l'opposition sociale démocrate à Angela Merkel lors des élections nationales allemandes. Son échec est une illustration, même si cette raison n'est probablement pas suffisante, des problèmes de transférabilité du capital symbolique d'un champ à l'autre. On fait l'hypothèse que cette même question se pose dans le cas de Delors et des débats sur l'hypothèse de sa candidature aux élections présidentielle de 1995.

8. Sur ces aspects, cf. notamment les contribution de Colliot-Thelène et Monod dans (Bernadou et al., 2014)

est de fait conduit à poser la question de la mutuelle exclusion originelle de ce champ et de la revendication charismatique, et montrer simultanément que la formation de cet espace est allée de pair avec la formation d'un charisme de fonction spécifique.

*Formation du champ bureaucratique et charisme politique : une mutuelle exclusion.*

Quand bien même cette légende a été reconstituée, tout particulièrement dans la reconstruction de l'acte fondateur du 9 mai 1950 qui a conduit à la création de la CECA (Cohen, 2007), l'histoire des institutions européennes n'est pas celle d'une construction charismatique qui se serait routinisée puis institutionnalisée. Elle au départ plutôt celle d'un vide laissé par l'autorité charismatique. De ce point de vue, l'un des rares à pouvoir être en position d'incarner une forme de charisme politique européen est sans aucun doute Winston Churchill, seul chef de guerre européen victorieux. Mais c'est sans doute le paradoxe originel de la relation de la construction européenne au charisme, s'il appelle avec force et un relatif succès les mobilisations pour les États-Unis d'Europe d'après-guerre, c'est simultanément pour s'en extraire en réduisant la construction qu'il appelle de ses vœux au continent, et dont il devient le spectateur ou le peintre distant. Après le congrès de La Haye, la construction européenne prend ainsi le chemin d'une succession d'initiatives de nature très différente (OTAN, UEO, OECE, CECA, CEA, etc.) et qui se solde dans la création d'un réseau, plus ou moins lié d'institutions de petites tailles à l'autonomie politique très variable (sur ces aspects Cohen, 2013), mais dont le point commun est qu'elles se construisent comme des organisations bureaucratiques et/ou de compromis intergouvernementaux propres à refuser, malgré la domination américaine de fait, tout leadership individuel et de type charismatique.

C'est ici que la théorie du champ de l'eurocratie est d'un certain apport historique<sup>9</sup>. Elle invite à penser que l'un de ses moteurs les plus importants (et qui fait la différence avec d'autres intégrations régionales) de cette construction institutionnelle a résidé dans la coagulation relativement réussie, et dans une proportion relativement plus importante qu'ailleurs, d'un noyau d'administrations dont le but était de mettre en œuvre la volonté ou l'esprit général commun. Au-delà des « pères fondateurs », ou de ceux qui sont institués comme tels en devenant des leaders reconnus de l'espace (Hallstein, Delors, etc.), les institutions européennes et tout particulièrement à partir de la fin des années 50 ont ainsi été construites par des acteurs souvent intermédiaires et peu connus de l'extérieur (quelques commissaires importants et qui ont duré, mais aussi Emile Noël, Spierenburg, plusieurs directeurs généraux) qui ont renoncé (Hallstein et Delors représentant là encore deux cas limites) à prétendre à un leadership politique frontal et concurrent des élites politiques des États membres au profit d'une potion de service des institutions communes. Ce sont donc des professionnels de la bureaucratie et du droit qui ont investi cet espace et ont accumulé les ressources spécifiques, différenciées de l'espace diplomatique, pour parler légitimement des questions européennes et construire un espace stable de neutralisation des conflits potentiels entre puissances rivales et intérêts particuliers. En se construisant en construisant l'Europe, ces agents ont ce faisant importé une certaine vision de l'État. Dans un contexte où ils étaient privés de moyens de coercition et où ils étaient à la différence des diplomates, dépourvu de la délégation de cette coercition, ils ont fondé leur légitimité non pas en tant que prophètes, mais à l'ombre et dans le chemin de ceux-ci, en tant qu'exécuteurs (comme on le dit d'un exécuteur testamentaire) neutres du service de l'Europe.

---

<sup>9</sup>. On reprend ici à grands traits des développements qu'on a produit pour le *Sage Handbook of Political Sociology* de Turner et Outhwaith, et remanié en français dans *Politika*. <https://www.politika.io/fr/article/sociologie-historique-politique-lintegration-europeenne-premiere-partie>

Ceci ne s'est pas fait dans le désordre destructurant ou dans la concurrence égalitaire de tous contre tous. La dynamique de l'histoire de l'intégration doit aussi beaucoup au processus contenu dans la croissance d'un champ bureaucratique. Chaque fois qu'une tension entre les élites politiques des États membres est susceptible d'apparaître, l'espace de neutralisation est rendu nécessaire. Le champ bureaucratique se renforce dans cette dynamique, mais il se nourrit en parallèle de sa propre dynamique interne, qui a ici historiquement conduit à une concentration des ressources et une monopolisation tendancielle des « affaires européennes » par la Commission européenne. Dans cette perspective, le traité de fusion de 1967, pour lequel Emile Noël s'est beaucoup investi, a joué un rôle important. Avant 1967, il y avait une grande variété de petites institutions européennes ou internationales avec un périmètre différent (sécurité, économie, énergie, commerce, etc.). Après, la Commission des Communautés européennes représente une unité beaucoup plus grande que les autres, ce qui la place en situation d'absorber ou de marginaliser toutes les autres institutions et ouvrir la voie à l'Union européenne après le traité de Maastricht. L'OCDE a réussi à résister parce qu'elle est devenue de plus en plus liée aux États-Unis (et on peut probablement comprendre la mondialisation de cette institution initialement européenne comme une conséquence de cela), et le Conseil de l'Europe parce qu'il était un lien avec la zone d'influence russe, mais son existence est régulièrement et sérieusement remise en cause. Mais quinze ans après la fusion, la Commission et ses agents sont dans une position sans commune mesure par rapport aux institutions qui existait au milieu des années cinquante, et donc en bonne position pour en imposer le modèle d'autorité.

Du point de vue de cette histoire du champ, la dynamique du processus d'intégration européenne n'apparaît pas comme un processus principalement orienté vers les États membres et les sociétés, mais, au premier rang, vers la construction d'un centre bureaucratique et par la densification du noyau dur du champ. En devenant un point d'attraction incomparable par rapport à n'importe quelle autre organisation européenne, attraction dont la réussite est attestée historiquement par les élargissements successifs et l'absorption des organisations connexes jusqu'à Maastricht, ce mode de formation bureaucratique a conduit à l'accumulation de ressources spécifiques à l'administration, au droit, au capital informationnel (Stephan), et aussi à la formation et la stylisation d'un pouvoir symbolique lié à l'indépendance, à la neutralité, au sens du service<sup>10</sup>. Cette histoire n'est donc pas si *sui generis* et unique. Bien que transnationale, elle est comparable à d'autres histoires de construction de l'autonomie bureaucratique, comme le dirait Carpenter (Peterson, 1999), c'est l'histoire de la construction d'un capital bureaucratique comprenant à la fois la dimension matérielle (loi, capital informationnel) et sa dimension de réputation et de capital symbolique pour incarner la neutralité et l'intérêt européen. Reste toutefois que ce champ entre les États membres et leurs élites, pour servir leur velléité commune, et qu'en se constituant il refoule puisque la politique et le pouvoir. La capacité à créer (ou être des facilitateurs) des compromis est finalement devenue une sorte de culture dominante (ce qui ne veut dire pas dire intangible, ni réversible), la culture dite du compromis représentant une façon de concourir politiquement, mais sous une forme réprimant les instincts politiques plus évidents et visibles. Il n'y a pas ici de centralisation ni d'incarnation du pouvoir, ni matériel ni symbolique.

Historiquement, les leaders de cet espace bureaucratique ont été confrontés à des concurrences tout à la fois internes et externes qui ont contribué à exclure le « charisme politique », des types d'autorités possibles, et ce dans des conjonctures de genèse du champ. Il faut de ce point de vue relire avec des lunettes sociologiques l'expérience de Monnet à la tête de la CECA. Celle-ci se heurte à la fois au pouvoir des chefs de gouvernements, mais aussi et presque avec davantage de conséquences aux concurrences internes dans le champ transnational en constitution. La

---

<sup>10</sup>. Sur ces aspects, la littérature indigène visant à théoriser la fonction publique européenne, qu'il s'agisse de la doctrine juridique ou de texte à vocation plus politique comme ceux d'Emile Noel sont particulièrement éclairant.

position de Monnet est intéressante. Tout en campant du côté des rouages de l'État et donc de la bureaucratie, il n'est pas un bureaucrate consacré par l'institution, mais un commerçant en cognac qui a été placé dans des positions d'intermédiaires avec les Américains et les Britanniques dans le contexte des deux guerres mondiales. Même s'il est nommé commissaire au plan qui incarne l'État moderne dans la France de la reconstruction, c'est le contraire d'un homme du sérail de la haute fonction publique française avec laquelle il a de nombreux problèmes (et notamment avec les diplomates). Mais surtout, Monnet a cette propriété rarissime d'être un des « pères fondateurs ». S'il bénéficie d'une forte aura auprès de ces fidèles, qui fait que sa « personnalité charismatique » est constamment célébrée dans l'historiographie, son autorité en tant que chef d'organisation, et non plus prophète, n'en est pas moins bornée, et tout particulièrement par les petits pays du Benelux qui lui impose une représentation des États membres et bientôt une fonction publique européenne dont il ne voulait pas. Comme le montrent les travaux de Conrad, c'est Finet le membre belge de la haute autorité et de nombreux autres qui redoutent le contrôle de Monnet sur les nominations, qui sont au départ fortement personnalisés (Monnet démarche personnellement ses futurs collaborateurs), qui poussent à l'adoption de règles neutres et promeuvent le statut de la fonction publique européenne. Ce moment génétique donne de ce point de vue à voir que la méfiance du collectif envers le pouvoir d'un seul, redoublé par la surveillance implicite que ce livre les protagonistes pour éviter la domination d'un pays sur les autres (dans ce moment génétique, et en l'absence de la Grande-Bretagne, la France est dans une position particulièrement avantageuse, est comme dans la genèse de l'État au principe de la bureaucratisation de l'espace social et de l'exclusion du charisme politique, processus qui se joue indépendamment de l'intervention des États membres et dans un cadre qui échappe aux classiques oppositions EM supranationalité.

Par la suite, le duel qui s'est joué entre Hallstein, premier président de la Commission de la communauté économique européenne et De Gaulle, président et fondateur de la 5<sup>e</sup> république redouble cette exclusion et la renforce en créant les conditions d'une division du travail en administration transnationale et politique nationale. Les deux leaders témoignent au départ d'une opposition idéale typique. Juriste, haut fonctionnaire et diplomate, Hallstein est considéré comme un fondateur du second degré, il est signataire du traité de Rome, mais en tant qu'auxiliaire d'Adenauer, et c'est à ce titre qu'il est nommé président de la première Commission, à un moment où les Français sont à la tête des deux autres communautés. De Gaulle est au contraire le héros de la libération, juste remis en selle par la crise algérienne, militaire et allié des militaires, soit l'incarnation de la force physique et qui veut incarner la France par sa personne. Si le premier est considéré comme charismatique dans les milieux européens compte tenu de son engagement pour l'Europe puis ces tentatives de la renforcer, il l'est du point de vue du charisme de fonction ; le second est clairement le dépositaire (si ce n'est l'exemple) du charisme politique. La façon dont s'est joué le combat, par l'administration et le droit d'un côté, par le discours et la force de blocage, mais aussi les insultes sur la virilité des fédéralistes (fédéras), les humiliations sur le protocole, se traduit par le départ d'Hallstein. Après lui, et jusqu'à Delors, les présidents de la Commission seront réputés ternes jusqu'à Delors, voire soumis aux États-membre.

Cette lutte se rejoue dans l'administration, dont la formation sur un modèle franco-allemand, se rejoue dans l'administration. Elle consiste pour les Français par la volonté de pousser des fonctionnaires gaulliste ou allié à lui contre les acteurs réputés plus fédéralistes. De ce point de vue, la personnalité de Xavier Ortolu, qui fut président de la Commission puis vice-président après avoir été ministre de De Gaulle, mais aussi l'une des chevilles administratives de la politique européenne de la France montre que les nominations contrebalancent l'incarnation fédéraliste et marque l'ancrage dit intergouvernementaliste. Il n'en demeure pas moins que très probablement poussée par Emile Noël, qui incarne à sa manière la forme ultime du charisme de fonction, l'un des théoriciens de la fonction publique européenne, le modèle bureaucratique de haute compétence voulu par Hallstein s'incarne dans le fait que la fonction publique se fonde et reproduit sur un capital symbolique propre à incarner la compétence, l'indépendance et la

permanence contre les turpitudes des États membres. À la suite d'Hallstein se crée le processus d'intégration par l'administration, qui fait que bloquée sur le plan politique après plusieurs échecs entre 54 et 67, la fusion des exécutifs et la construction d'une bureaucratie qui s'appuie sur le droit, apparaît comme le principal aiguillon de la construction européenne et qui crée toute la bizarrerie de la Commission comme organe réputé « mi-politique, mi-bureaucratique » et la théorie de l'engrenage, la matrice cognitive du groupe.

### *L'énigme du charisme Delorien*

On a montré à diverses reprises comment la stylisation du groupe central que représente la fonction publique européenne a reproduit les contours symboliques de ce capital jusqu'à la managerialisation des années 2000 et le reflux de ce processus (cf. également plus loin). On peut montrer cette empreinte du charisme de fonction dans le cas limite que représente le leadership de Jacques Delors sur la Commission européenne entre 1985 et 1995. La période a fait l'objet de nombreuses études souvent très fortes, cf. en particulier G. Ross et H. Drake, qu'on revisite ici modestement.

Dans un article ancien et provocateur sur la démission de la Commission Santer en 1999, le regretté John Peterson (Peterson, 1999) demandait pourquoi blâmer Jack Santer pour son manque de charisme alors qu'aucun président de la CE avant lui n'avait été charismatique à l'exception de Walter Hallstein, le premier président de la Commission européenne, et de Jacques Delors. Les ressources charismatiques ont en effet toujours été marginales pour un président de la Commission, par rapport à l'expertise, la prudence, le sens de l'équilibre et du compromis. De ce point de vue, le cas de Jacques Delors apparaît comme une parfaite énigme. Personne plus que lui n'a réussi à incarner ce statut charismatique. Ce fut particulièrement le cas dans les milieux européens, mais aussi pour beaucoup de personnes croyant à la construction européenne au-delà des cercles les plus initiés. Cette hypothèse d'un charisme Delorien est très surprenante, et ceci au-delà même de sa rareté dans l'expérience européenne. Théoriquement, les autorités bureaucratiques et charismatiques s'excluent mutuellement. De plus, une autorité charismatique a peu de chance d'apparaître dans un espace transnational. En termes wébériens, le charisme suppose d'être vu, reconnu, par des personnes ayant les mêmes catégories de perception, la même lentille pour lire le jeu et ressentir des émotions communes, ce qui est beaucoup plus facile dans une communauté locale que dans un champ transnational vaste et diversifié. Enfin, avant de devenir président de la Commission européenne, personne n'aurait pensé que J. Delors incarnerait une quelconque dimension charismatique : lorsqu'il était à la tête du ministère des Finances en France, il était perçu comme un expert en économie annonçant de mauvaises nouvelles, tout le contraire d'une autorité charismatique, à moins que "Droopy", son surnom, puisse être perçu comme tel.

Comment Delors a-t-il pu traverser cette épreuve et bénéficier de cette rare « autorité charismatique » ? L'hypothèse découlant de la théorie du champ de l'eurocratie est que J. Delors n'a pas réussi à incarner un charisme politique classique, mais il a réussi, au moins pour un moment, à étendre le domaine du charisme de service à un charisme politique local dans le champ institutionnel de l'UE. Et il l'a fait en profitant d'un effet de situation, à savoir une volonté commune au sein des élites gouvernementales et économiques européennes d'utiliser l'UE comme un outil de sortie de la crise économique, pour convertir une structure de ressources favorable en une fine ligne de conduite, ce qui l'a mis, occasionnellement, au cœur de ralliements improbables. En même temps, cette expérience montre de nombreuses limites à ce charisme. L'autorité de Delors s'est révélée d'abord beaucoup plus proche d'un charisme de service que d'un charisme politique et cette dimension charismatique fut assez limitée dans le temps : dès que Delors s'est trouvé près de franchir le Rubicon d'une incarnation du pouvoir politique, il a perdu de nombreux soutiens qui ont sévèrement dégradé sa position et sa capacité "magique". Pour le montrer, il convient de suivre ces différentes étapes, les ressources, le comportement, la

nouvelle situation créée par les nouveaux soutiens, la perception des miracles et la chute consécutive à la montée de la révélation charismatique.

Tout d'abord, il est important de retenir que Jacques Delors possédait un ensemble de ressources tout à fait central dans le domaine. Il était français à une époque où l'Europe comptait 10 puis 12 pays, et il était aussi fortement soutenu par Helmut Kohl. Comme Delors l'a rapporté dans son livre de souvenirs, l'idée de le nommer venait de Kohl dans une situation où tout le monde s'attendait à ce que ce soit le tour des Allemands d'avoir un président. Il était socialiste, mais un socialiste qui avait travaillé avec la droite en France, comme membre du cabinet d'un Premier ministre gaulliste J. Chaban-Delmas. C'était un économiste ayant une expérience européenne en présidant la commission économique du Parlement européen et surtout, ayant converti la France à l'austérité et à rester dans le serpent monétaire lorsqu'il était ministre des Finances de François Mitterrand. Il était à la fois chrétien (ce qui est, comme le montre Wolfram Kayser, très important dans le développement de l'UE), catholique pratiquant et syndicaliste (ce qui est une autre ressource). Enfin, il avait aussi une grande expérience de la bureaucratie dans la banque nationale française, un parti politique et un capital de militant. En même temps, il n'a pas incarné de courant politique au sein du parti socialiste français, mais a toujours été perçu comme un économiste, expert et loyal à son chef.

La combinaison de ces ressources le plaçait clairement au centre du jeu, compte tenu à la fois de la force du couple franco-allemand à cette époque, de la culture du compromis entre la gauche et la droite dans l'UE, du rôle joué par les chrétiens dans la construction européenne, etc. Il avait aussi beaucoup de soutien en interne aux institutions de l'UE, et son parcours de bureaucrates a drainé de nombreux soutiens au sein de la CE.

Il reste que des ressources importantes ne conduisent pas automatiquement à la reconnaissance de vertus charismatiques. Delors a également incarné un comportement en phase avec les caractéristiques de ce champ bureaucratique.

Contrairement à Romano Prodi après lui, il n'a pas prétendu être le "chef du gouvernement de l'Europe" et n'a pas annoncé de révolution. Au contraire, et tout en valorisant son statut de « *primus inter pares* », il a discrètement pris le contrôle de la machine bureaucratique au sein du triangle institutionnel. D'abord, il décide de changer le chef caché de la Commission européenne Emile Noël, le secrétaire général français de la Commission depuis Hallstein et dont on a vu qu'il incarnait un charisme de fonction subtile et beaucoup de pouvoir sur la machine. Il remplace ce "pilier" à la fois par un puissant cabinet (dirigé par Pascal Lamy, surnommé l'exocet du nom du fleuron des missiles français) et, point politiquement très important, par un nouveau secrétaire général britannique qui a travaillé pour Margaret Thatcher. Il obtient également le soutien des autres commissaires en contribuant à leur nomination et en établissant des relations directes avec eux, y compris en organisant des journées portes ouvertes. En ce qui concerne les États membres, il a passé un temps considérable à rencontrer tous les chefs de gouvernement en tête-à-tête. Il s'est également rendu au Coreper, qui est l'arène des ambassadeurs des États membres, un geste quasi-franciscain et contre les règles protocolaires, le président étant depuis Hallstein censé siéger qu'avec les chefs de gouvernement, et non avec leurs « employés ». Enfin, il a fait un travail constant et discret, avec le secrétaire danois du Conseil, Ersboell homme peu connu, mais important de cette conjoncture de relance (Mangenot, 2010) pour écrire des notes et faire des rapports sur lui-même et sur l'être.

Tout cela a contribué à élargir la structure de ses soutiens et à faire de lui beaucoup plus qu'un *primus inter pares* au sein du Collège des Commissaires, mais aussi vis-à-vis du PE et des États membres. Le fait d'engager un Britannique comme secrétaire général, le fait qu'il ait beaucoup joué avec Lord Cockfield, le commissaire britannique en charge du marché intérieur, et les nombreuses rencontres qu'il a eues avec Miss Thatcher, tout cela a créé une alliance supplémentaire improbable. En outre, les nouveaux venus comme l'Espagne, mais aussi le fait



qu'il ait joué avec les milieux économiques ont considérablement élargi le soutien dont il disposait sur le terrain.

Comme les États membres et de nombreux commentateurs ont clairement défini le moment où les solutions à la crise économique viendraient de l'UE, son implication dans la construction d'un marché unique a fait de Delors un point de mire. La combinaison de ses ressources, de son comportement au service et de la définition de la priorité politique donnée à l'Europe par les leaders des États membres a créé une situation unique qui a permis de reconnaître ce qu'il a fait comme des miracles et lui comme un magicien.

Le livre blanc sur le marché unique, coproduit par lui et Lord Cockfield, a donné lieu à une intense campagne de communication (un objectif en jeu depuis longtemps, finalement atteint). Par ailleurs, ce qu'on a appelé l'objectif 92 (qui évoque, 500 ans après, la découverte de l'Amérique) lui a conféré un statut symbolique que personne avant lui n'avait réussi à incarner. Lorsque Margaret Thatcher a finalement accepté un compromis européen, de nombreux pro-européens ont également eu l'impression que Delors avait réussi à tuer le dragueur. La réalité était bien plus complexe et de nombreux historiens, comme J. Gillingham, ont tendance aujourd'hui à penser que c'est elle qui a gagné en le convertissant, contre lui-même, à un programme néolibéral, mais ceci est une autre histoire. Il a également réussi à mettre pour la première fois les banquiers centraux nationaux autour de la même table et il a décidé de mener la discussion en anglais. Pouvez-vous imaginer qu'une autorité française décide de parler anglais. Impensable... à moins de penser qu'il a quitté son identité française pour devenir un véritable Européen de souche.

Quoi qu'il en soit, dans une telle situation, Delors apparaît pour les personnes impliquées dans le jeu européen ainsi que, plus largement, pour de nombreux commentateurs dans les États membres, comme une sorte de magicien de l'Europe, 20 ans après la crise de la chaise vide qui a gelé le projet. Toutefois, ce qui a créé cette situation charismatique, c'est son attitude prudente et sa façon bureaucratique de traiter les questions politiques, et non une affirmation publique contre les grandes puissances et les délégués sur le terrain, ou même le contraire.

Après l'ascension, la chute est également instructive. En devenant charismatique, Delors a franchi le Rubicon pour aller vers une rive supranationale potentielle. Le fait est que lorsqu'il a essayé de profiter de sa nouvelle autorité pour achever le marché unique par ce qui était censé être le deuxième terme de l'accord, c'est-à-dire construire l'équilibre social du marché économique, il a échoué. De même lorsqu'il a voulu créer un mécanisme de garanties pour l'union monétaire dont la fameuse gouvernance économique que nous cherchons toujours. Mais le fait est que la réalisation du marché unique et les changements d'alliances ont clos la situation charismatique. Au sein de la CE, certains en sont venus à critiquer la gestion de Delors et immédiatement après, de nombreux États membres et les Britanniques au premier rang ont décidé de nommer un successeur pour faire oublier le moment charismatique et discipliner la fonction publique européenne qui est devenue un auxiliaire d'un charisme supranational au lieu d'une pure administration du marché. À l'exception de la grande, mais courte illusion d'une constitutionnalisation, toutes les réformes de la gouvernance et de l'administration de la Commission jusqu'à présent, tendaient vers ce point.

Limite le cas du charisme Delorien l'est deux fois. Intellectuellement, il montre les limites de sa reconnaissance prétendument charismatique : celle-ci est circonscrite au champ, élargi probablement aux entourages des leaders des États membres impliqués ; non encastrée dans les sociétés européennes, elle n'opère — comme lors des miracles du marché puis de la monnaie unique — qu'en tant qu'autorité déléguée (matériellement des mandataires, symboliquement de l'esprit européen), et dans les formes du service, de la résolution de problème, dans un de la prudence, de l'homme de dossier. Bref, si charisme il y a il s'agit bien davantage d'un charisme local et propre au champ bureaucratique européen que d'un charisme politique. Mais limite, le

cas de Delors l'est aussi historiquement, parce qu'en frayant avec les limites de la reconnaissance d'un leadership politique concurrent de celui des élites gouvernementales, son expérience a plutôt entraîné un backclash, et ce tout particulièrement dans le contexte de l'institutionnalisation d'une nouvelle revendication politique à laquelle a en partie correspondu le traité de Maastricht.

## **2. Interlude : la remise en cause de la division du travail politique européen de Maastricht à 2015.**

Après Delors et le traité de Maastricht, la configuration des pouvoirs européens change. La transformation des communautés européennes en une nouvelle Union européenne transforme assez considérablement la donne politique. Même si le marché nouvellement créé domine largement la structure de l'activité des politiques publiques (et donc ne modifie pas la structure objective des routines et de l'autorité au sein du champ, l'Union monétaire, la perspective de l'intégration des pays de l'ancien bloc soviétique et l'accroissement des compétences de l'Union sur des domaines régaliens modifient sensiblement la donne de l'intégration par la bureaucratie et le droit. Le nouvel espace qu'incarne cette nouvelle Union revendique du reste officiellement un statut politique nouveau qui se matérialise dans la création juridique d'une citoyenneté européenne, un discours public (et un recours à la communication) plus orienté vers les citoyens européens, mais aussi toute une nouvelle « problématisation » autour de la question de la démocratie et bientôt de la politisation. Cette période, qui est simultanément celle d'un leadership accru de la Commission sous Delors, celle des premières confrontations problématiques de l'UE au suffrage avec les *referenda* pour la ratification du traité de Maastricht et donc d'une politisation accrue de la question européenne dans les systèmes partisans des États membres, remet en jeu les luttes pour le pouvoir sur l'Europe et avec elles le partage des formes d'autorités qui lui était associé. Confrontés à la pression de ce que les analystes appellent dès 1994 la fin du « consensus permissif », les protagonistes vivent des relations plus instables et qui conduisent à une diversification des stratégies de leadership sur l'Europe et simultanément à une instrumentalisation très différente de l'Europe dans les stratégies de conquêtes ou d'exercice du pouvoir au niveau national.

### *1995-2015. La réouverture des compétitions pour le leadership politique sur l'Europe*

Le départ de Delors ouvre une période d'une vingtaine d'années de turbulence politique. Sur le plan socio-politique, celle-ci est notamment marquée par trois processus : le tâtonnement dans la recherche de nouveaux équilibres dans le pouvoir sur les institutions européennes, la perte relative d'influence de la fonction publique européenne en tant que moteur de l'intégration et détentrice du charisme de fonction lié à l'héritage des fondateurs, et une érosion des soutiens de la plupart des élites.

Les changements institutionnels sont un premier indicateur du contexte de recomposition politique de la période. Les quinze ans qui séparent la signature du traité de Maastricht à celle du traité de Lisbonne ont été une suite ininterrompue de travaux de nature constitutionnelle qui ont donné lieu à 4 traités et des débats sous des formes institutionnelles très variées CIG, Convention, vote de Parlement, referendum constitutionnels, traités auxquels il faut ajouter la charte des droits fondamentaux. Si ces textes sont davantage construits comme des accumulations successives qu'ils ne relèvent de grands bouleversements sur le fond, ils témoignent toutefois de l'instabilité relative du cadre politique, et simultanément de la croissance de la référence à la politique, qui s'incarne tout particulièrement dans la revendication de fonder l'Europe sur une Constitution qui marque la période 2000-2005.

D'un point de vue plus politique la période est aussi celle de la remise en cause des formes de leadership antérieures, comme l'indique assez bien le titre « Leaderless Europe » d'un ouvrage collectif édité par J. Hayward et paru en 2008. Pour faire un tableau qui synthétise le constat

avec mes propres observations sur la Commission européenne, on peut relever plusieurs points. Tout d'abord, le couple franco-allemand qui avait pris un leadership fort dans l'Europe jusqu'à 12 est mis à mal à partir du départ de Mitterrand puis de Kohl, et qui marque la fin d'une forte permanence du leadership des grands États membres, Grande-Bretagne incluse<sup>11</sup>. Les alliances entre les grands États membres changent et, du point de vue des chefs d'État et de gouvernement, elles rapprochent Schroeder et Blair quand Chirac et Jospin sont peu investis sur le dossier européen. Comme on l'a vu avec Delors, la période postMaastricht est aussi, et ce dès 1993 (Drake) une période de volonté de reprise en main par les États membres, ce que du reste confirment les tenants de l'approche dite néo-intergouvernementaliste. En atteste la nomination de Jacques Santer, ancien premier ministre luxembourgeois, nommé pour éviter d'autres candidats étiquetés plus militant fédéraliste et avec un agenda à priori moins ambitieux que son prédécesseur. Même si la mise en œuvre de l'Euro et de l'élargissement n'est pas une mince affaire, faire moins, mais mieux.

S'agissant des institutions européennes, on peut dire qu'elles sont définies par une sorte de paradoxe. D'un côté leurs compétences s'accroissent et avec elles le capital politique de la fraction la plus politique de son personnel (Georgakakis 2012), de l'autre leur leadership politique semble de plus en plus problématique. De façon significative pour le propos ici, la démission de la Commission Santer en mars 1999 a ainsi été souvent interprétée, comme le produit du manque de charisme de Santer. Elle témoigne plus au fond du paradoxe de la politisation des institutions qui voient des parlementaires et des journalistes réclamer plus de contrôle et de politique quand la Commission est plus sur des objectifs de temps longs et ne parvient pas à assumer un rôle politique proprement européen, ce que démontre le scandale qui l'a fait chuté (Georgakakis, 2007, 2000). Romano Prodi semble un moment pour les commentateurs internes être le fil reconstitué avec le « Charisme de Delors », mais très vite se « coup d'éclat, et notamment sa revendication d'un leadership gouvernementale est battue en brèche par les grandes capitales aussi bien qu'en interne (Georgakakis, 2007), la fin de son mandat et une de ses rares réussites politique, consistant à se servir de Bruxelles pour succéder à son éternel opposant en Italie. Les années Barroso sont considérées comme faibles, la Commission devenant selon les commentateurs un secrétariat du Conseil et des États membres, voire le Coreper 0 selon une expression en vogue reprise par John Peterson<sup>12</sup>. Dans le même temps, la présidence de la Commission est de plus en plus concurrencée en interne par la montée en puissance de nouveaux postes, celui du président du Parlement européen, valeur principalement symbolique dans les années 80 devient de plus en plus important dans le même temps que le traité crée une présidence permanente du Conseil européen. Un bon moment de la confusion des relations entre les trois présidences est la remise du prix Nobel de la paix à l'Union européenne en 2012 qui pose cruellement, sans la trancher, la question du leadership politique des institutions.

Dans le même temps, et à un niveau réputé moins politique, les conditions de reproduction de l'autorité des fonctionnaires européens sont mises à mal à partir de la fin des années 90, dans un processus à la fois de dédifférenciation de sa culture propre et surtout de dévaluation de l'autorité symbolique de ses membres (Georgakakis 2017). Pour en résumer le processus à très grands traits, on peut dire que la fonction publique européenne s'est construite, à partir des années 50 et à travers une sorte de politique implicite d'identité, de droit et de gestion (incluant le type de leadership, le recrutement, un embryon de ressources humaines), comme un stand weberien, une élite ou un groupe d'avant-garde d'un nouveau super État européen en devenir.

---

<sup>11</sup>. Pour mémoire H. Kohl est chancelier de 1982 à 98, F. Mitterrand président de 1981 à 95 et le M. Thatcher-J major de 1979 à 1997.

<sup>12</sup>. Outre l'essor du courant dit néo-intergouvernementaliste, la période Barroso est un moment de débat académique sur le déclin de la Commission européen, on trouvera des synthèses différentes, chez Menon Kassim ou Nugent Rhinard par exemple).

Depuis la fin des années 90, on observe toutefois un changement assez dans la production de ce capital et ses différents moteurs (identité, droit et gestion), qui a conduit à la matérialisation d'une nouvelle définition du capital d'autorité, moins liée au modèle de rôle des « gardiens d'un État européen en devenir » que des gestionnaires mondiaux efficaces de l'ordre néolibéral. Cette transformation a objectivement changé la nature sociale du pouvoir de ce groupe (capital culturel, multilinguisme, capital symbolique, esprit de corps), ce qui conduit désormais les fonctionnaires plus âgés à ne pas reconnaître leurs héritiers alors que ces derniers ne veulent pas de cet héritage commun, ce qui est typique d'une crise de la reproduction.

Ce changement n'est pas dû à un effet mécanique de la domination du nouveau management, qui a conduit à des parcours différents selon les pays ni à un assassinat programmé (certains fonctionnaires — mais aussi quelques académiques — qui ont vécu les dures luttes liées à ce processus, pensent que les Britanniques, qui ont joué ici un grand rôle, n'ont pas réussi à tuer l'UE de l'extérieur, ils ont entrepris de le faire de l'intérieur). Cette histoire est, avant tout, une histoire de lutte de pouvoir pour la définition de la fonction publique européenne, impliquant à la fois les États membres pour le contrôle de la machine, mais aussi différents types d'élites qui relaient une lutte culturelle entre deux impérialismes universels, l'un tourné vers le business, d'inspiration américaine, l'autre vers l'État continental européen. La promotion d'une fonction publique européenne comme équivalent transnational d'une élite étatique était un enjeu de pouvoir important. Mais elle soulevait aussi son lot de problèmes internes. En particulier, le capital créé dans cette construction était inégalement réparti. Certains problèmes sont apparus avec le traité de fusion en 1967. L'entrée des Britanniques a également changé la donne. Dans les années 80, certains d'entre eux se sentaient dominés par le compromis culturel continental et en particulier par le droit public et la doctrine partagée par les Allemands, les Français et les Italiens.) Tous les Britanniques (qui étaient à cette époque parfaitement francophones) n'étaient pas contre, mais beaucoup d'autres agents ont rejoint la contestation du modèle dominant. Ce fut tout particulièrement le cas, après l'ère Delors, qui fut un moment perçu à la fois comme un point d'acmé de la domination française et une "stratégie de construction étatique" instituant un "leadership dangereux de la Commission". En 95, l'entrée de la Suède et de la Finlande marque une nouvelle rupture qui multiplie les tentatives de réforme de la Commission et de la fonction publique. Sur un plan culturel plus global, la bataille entre les deux impérialismes de l'universel identifiée par Bourdieu s'est clairement tournée depuis la fin des années 80 au profit d'un modèle anglo-américain centré sur les affaires et le marché (contre un impérialisme plus français ou continental centré sur la politique et la culture). Plus spécifiquement, la bataille mondiale sur le périmètre légitime de l'État et des fonctions publiques a également profondément changé depuis les années 80 et de nombreux pays se sont tournés vers des modèles plus libéraux. À l'extérieur des institutions, leurs élites sont de plus en plus indisposées par cette culture (incarnée par les avant-gardes du groupe, mais inégalement intériorisée) du nouveau Super État en devenir autrefois dominante dans la bureaucratie de l'UE. À l'intérieur, le nouveau management et les outils néolibéraux ont été des moyens de changer l'équilibre du pouvoir social.

De ce point de vue, la démission de la commission Santer en 1999 a représenté une opportunité sans précédent de changer non seulement la « culture de l'organisation » — un motif légitime revendiqué par les réformateurs — mais simultanément le pouvoir de et à l'intérieur de la fonction publique européenne. Pour beaucoup de personnes en marge de l'ancien modèle, il s'agissait clairement d'une revanche sociale. Non seulement les Britanniques, mais aussi les Allemands, linguistiquement plus compétents que les Français, les Italiens dominés par les Allemands et les Français, les Français plus mondialisés que leurs aînés, etc. Mais surtout, la démission a brisé la réputation ou le prestige symbolique ou le capital du groupe. Les nouvelles politiques de gestion, domaine par domaine, ont représenté dans ce contexte une voie vers une double rédemption : sortir de la démission de Santer, prouver qu'ils étaient encore des élites, en concurrence avec les élites mondiales et néolibérales. Cela explique beaucoup de choses. Une véritable réforme au sens religieux du terme a eu lieu. Lors de la réforme Kinnock, les syndicats

ont passé un accord. Ils ont sauvé la plupart du statut du personnel, à la source de l'avantage social et de la position de Stand et, en contrepartie, ils ont ouvert la porte à la nouvelle gestion, à la réforme du concours et à tout cela, qui semble moins importants que la base matérielle de leurs statuts dans tous les sens et qui était symboliquement plus modernes.

Donc, au final, l'histoire de cette transformation du capital de la fonction publique européenne n'est pas celle d'un complot même si la culture et le pouvoir sont centraux, c'est surtout l'histoire d'une illusion collective consistant à se conformer au nouveau modèle des élites globales qui pas à pas, micro-batailles par micro-batailles change tout le processus de production du capital du groupe, à travers la politique de recrutement, la politique de promotion, la formation, la définition des compétences clés et la distribution du pouvoir au sein de la Commission. Il s'agit d'un processus de dédifférenciation du groupe et, plus largement, du terrain : tous deux perdent leur consécration au profit de Mac Kinsley ou d'agents consacrés par les meilleures universités américaines (faculté de droit de Yale) au lieu de celles de l'Europe. En d'autres termes, le noyau dur du champ bureaucratique rejoint un champ de pouvoir plus indifférencié, perdant sa capacité à monopoliser son propre capital informationnel, par exemple (Georgakakis 2019), et appelant à une nouvelle autorité politique au sommet, avec un large éventail d'interprétations possibles de ce sommet (le président d'une institution européenne ? un leader fort dans les États membres ? etc.)

Le problème est ici que ce déclin du charisme de la fonction comme capital dominant sur le terrain et plus largement la difficulté pour le fonctionnaire d'incarner le moteur de l'Europe intervient dans un contexte relationnel où les autres soutiens à la construction européenne deviennent de plus en plus faibles. Les élites externes telles que les élites américaines qui jouaient un grand rôle au début sont devenues plus absentes ou opposantes. Même avant Trump, il était assez clair que l'administration Obama était impliquée dans d'autres affaires mondiales que le soutien de l'Europe, ceci incluant un doute clair sur la réticence européenne à relancer l'économie avec la crise financière de 2008. Depuis Maastricht, et avec encore plus d'impact après les référenda français et néerlandais sur le traité constitutionnel, la plupart des élites des États membres sont de plus en plus ambivalentes à propos de l'Europe. La plupart d'entre elles essaient d'éviter d'activer le clivage européen/nationaliste en formation (Bartolini), ce qui affecte profondément non seulement leur base électorale, mais aussi leur base partisane et de coalition dans la plupart des pays. Malgré une idée reçue et depuis la mise en place du marché unique, les élites économiques ne sont plus les soutiens qu'elles étaient. Depuis les années 2000, elles sont de plus en plus globales. Dans un contexte de capitalisme beaucoup plus compétitif, la plupart d'entre elles ont tendance à laisser l'Europe à leurs délégués (avec un mandat consistant à limiter la montée en puissance et la portée des politiques sociales et environnementales) et à investir dans des zones géographiques à faible coût de main-d'œuvre. Enfin, les intellectuels sont de plus en plus critiques, notamment à gauche, vis-à-vis de la crise et des politiques d'austérité.

Cet aspect différent a profondément brisé la promesse d'une Europe plus politique avec un meilleur équilibre entre les marchés et les autres questions, qui était au cœur du compromis pour le projet de Maastricht. Il conduit à la chute des sociaux-démocrates, mais aussi à une compétition interne entre les pays avec de gros dégâts sur la convergence politique, mais aussi des enjeux symboliques importants en fonction de la position relative des identités nationales au sein de l'Europe. La montée de ce que les commentateurs appellent le « populisme » et principalement la radicalisation de la droite vers des aspirations plus autoritaires a commencé avant de trouver un nouveau développement avec la crise financière et la montée des dimensions socio-économiques et symboliques.

*Crises et résurgences des oppositions nationalistes*

Il faudrait ici beaucoup plus que les quelques lignes qui suivent et qui tiennent bien davantage lieu de pense-bête destiné à de futurs développements. Mais il faut écrire quelques mots sur les « crises » européennes. Tout indique ici qu'il faut prendre de grande distance avec la façon dont la notion de crise est utilisée dans le cadre européen.

La première distance consiste à dire que jusqu'à présent, l'Union européenne n'a pas fait l'objet de quelque chose qui puisse s'apparenter à des mobilisations multisectorielles ou à une déssectorisation de l'espace social. Sur le plan diplomatique, l'Union européenne a, il est vrai, été marquée par de fortes tensions. Tout particulièrement les transactions collusives entre leaders français et allemand ont dû faire l'objet d'une succession de négociation. Le point d'équilibre qui faisait que les leaders français représentaient implicitement l'Europe du Sud et les leaders allemands, les autres avait déjà fait l'objet d'une remise en cause avec l'élargissement de 2004, plus nettement profitable à un déplacement du centre de force, aidé également par la période Blairiste. Mais la crise financière puis économique venue des États-Unis a rendu compliqué les divergences économiques de faites et réouvertes les oppositions qui marquaient les élites économistes françaises et Allemandes sur la question de la monnaie unique depuis les années soixante-dix. L'un des points d'acmé fut sans doute les tensions entre Nicolas Sarkozy et Angela Merkel qui ne semble s'être apaisée qu'après l'intervention d'Helmut Kohl dans le débat allemand à l'été 2011 (sur ces aspects, cf. Van Middelaar, 2018). Elle correspond aussi à un moment de forte et discrète activité de l'entourage du président du conseil européen Van Rumpuy et de J.-C. Juncker pour rapprocher les points de vue.

Quoiqu'il en soit, cette période de tension n'a pas correspondu à l'effondrement des institutions européennes, dont l'essentiel des routines a été conservé, et même si l'on peut dire augmenté de la fréquence des réunions des chefs d'États et de gouvernement avec une forte intensité dramatique. Si l'on ne dit pas qu'il ne s'est rien passé, les institutions européennes n'ont pas été mises en suspension. Plus encore, les transactions et négociations nouvelles dont la crise a été l'occasion ont contribué à renforcer leur statut de lieu neutre, avec la prise en charge de la surveillance budgétaire ou encore les mesures de surveillance bancaire. Surtout, les mobilisations sociales qui ont résulté de la crise sont restées relativement sectorisées sur le plan social et surtout sur le plan national. Pas de mobilisations multisectorielles, donc. Sur le plan politique, si l'on a assisté à la réouverture des discours critiques à l'égard de l'Europe, et même nettement anti-européens avec un moment de montée en puissance des discours de sortie, on se doit de noter que seul le cas britannique, et pour des raisons propres, a débouché sur un exit, le processus ayant semble-t-il contribué à geler, en tout cas au moins provisoirement, les vellétés de retrait. On se doit également de ne pas établir de relation directe entre cette crise et l'euroscpticisme dont les manifestations existent de longue date et dont les « extrêmes » n'ont pas le monopole.

Ce qui fait la différence ici c'est que le choc économique, aidé par les politiques d'austérité, et la focalisation identitaire qui est allée de pair avec ce qui a été appelé la crise des migrants a correspondu à un moment de re-légitimation des postures charismatiques. Tout se passe comme si, la mise à mal de l'efficacité économique et politique de l'alliance entre les chefs d'État et des organisations internationales, notamment économiques et financières, avait recréé un espace, aux dimensions et avec des modalités néanmoins différentes selon les pays et la façon dont cette possibilité a été saisie. Dans tout une série de pays d'Europe, l'idée de reprendre le contrôle contre les bureaucraties financières et la domination des grands pays (dans le cadre de l'Europe, lire l'Allemagne et la France) a ouvert des possibles dans la revendication de positions se revendiquant explicitement d'autres réalités que celles défendues par les compromis dominants de la politique européenne, ce qui a été appelé le consensus de Bruxelles. Bref, à mesure que paraît émerger un embryon de gouvernement politique collectif de l'UE comme l'observe Middelaar, se dessine plus localement des espaces où la prétention à l'autorité charismatique redevient possible après des décennies, et qui sont saisis par les prétendants au pouvoir de

diverses sortes ou les leaders dans une position relativement dominée (en Pologne, Autriche, Hongrie).

Pour couper court, au moins provisoirement, aux impasses qui pourraient naître d'un examen trop rapide de la littérature sur le « populisme » et l'UE, on se propose d'étudier ce moment de réouverture, en le faisant du côté le plus improbable *a priori*, soit celui des compétitions pour le leadership sur l'UE. Car si la posture dominante a-charismatique d'Angela Merkel a pu un temps paraître comme le seule issue (et ce d'autant plus que François Hollande, pour des raisons de rupture avec Sarkozy – semblait un temps la rallier), la définition crisologique de la situation politique qui s'impose fréquemment au cours des années 2010.

#### Angela Merkel and the myth of charismatic leadership

*The independent* 12 September 2013

She may be Europe's most powerful woman, but well, boring, snoring doesn't come close, does it. She's so cautious she has the exact same jacket in at least 70 unadventurous shades and wears an identical outfit (one of the jackets with dark trousers) every day. (...) Her public speaking style is as inspiring as the eurozone quarterly growth figures. If Angela Merkel was a British shadow minister and went on Newsnight, Ian Katz would surely be retweeting "boring, snoring" so many times with so many added zs there would have to be another BBC inquiry – not into how embarrassing his indiscretion was, but for letting such a disaster anywhere near the cameras (...)

That Merkel projects an image which seems the antithesis of what we understand by charismatic doesn't, of course, actually make her a great German chancellor. She is rightly accused of letting events dictate the course of her actions like canning the German nuclear power programme after Fukushima. The German federal system requires her to be a master tactician with regional opponents and rivals and that's what absorbs her energy more than leading Europe out of the economic crisis or, for example, searching for peace in Syria.

At the G20 summit in St Petersburg, she embodied the reluctant German superpower idea, refusing to come off the fence and back a Syria statement signed by other EU leaders including David Cameron and François Hollande. An insular, parochial-minded German Chancellor, however "iron" her reputation in dealing with her adversaries at home, has negative consequences for Europe if not the world.

But the point to ponder is that Merkel manages to be perceived as "boring" by modern standards and at the same time to connect effectively with her electorate. This must be an interesting thing for democracy at a time when anti-politicians, populists and outsiders are feted and when so many people reject all politicians as corrupt or just "all the same".

### 3. Empirics 2. Réactions charismatiques et leadership européen à partir de 2015. Trois cas d'études.

Si le focus sur le populisme a donné lieu à une immense littérature, les auteurs négligent la plupart du temps que la période est aussi celle de réactions de type charismatique à l'intérieur du système. On aurait tort en effet de définir la nouvelle configuration politique par l'unique opposition entre la rationalité européenne et le populisme national, soit le schème largement partagé à la fois par les milieux européens et sous sa forme inversée (i.e « la fraction bureaucratique de l'oligarchie internationale contre le peuple ») par les extrêmes. La crise de 2008 a conduit dans un premier temps à renforcer la technocratie transnationale (incarnée par la Troïka ou aujourd'hui encore le semestre européen) et dans certains cas conduit à la mise en place de gouvernements technocratiques au sein des États membres, mais la situation politique (contestation, division et recul de la gauche, retrait des urnes, élévation du ressentiment et des prétentions nationales ou retour des pulsions impériales) a entraîné de nouveaux possibles

électorales qui ont plutôt conduit à des dynamiques de course poursuite, voire (comme dans le cas de la Grande-Bretagne à des fuites en avant charismatique qui ont affecté l'espace politique en différents endroits. Ces revendications charismatiques dont on observe qu'elles culminent entre 2015 et 2017 n'en ont pas moins toutes montré des limites, à l'exception peut-être des effets magiques de l'intervention du président de la BCE, Mario Draghi (qui resteraient à étudier précisément et demeurent limités à une communauté d'investisseurs elle-même relativement homogène et surtout limitée). Trois résumés d'études de cas liant stratégie charismatique et tentative de refondation de l'Europe permettent d'étayer le raisonnement.

*Varoufakis ou la voie charismatique transnationale critique.*

En tant qu'éphémère ministre des Finances grec puis fondateur d'un mouvement politique dont le but est de fonder une démocratie transnationale, Varoufakis, dont on a été étudié le cas avec F. Lebaron (Georgakakis & Lebaron, 2018) représente un cas de charisme critique, qui se heurte successivement au labyrinthe du champ de l'Eurocratie puis à la mobilisation électorale. Il n'en est pas moins révélateur du tournant charismatique, d'une des modalités possibles dans lesquelles elle s'exerce et des limites qui y sont associées.

Les positions radicales et l'investissement dans le charisme critique de Yanis Varoufakis sont le produit direct de la situation ouverte par la confusion politique marquée par l'arrivée sur le devant de la scène de structure technocratique autoritaire qu'incarne la Troïka et simultanément les effets sociaux et politiques des dynamiques économiques et sociales austéritaires qui se traduisent en Grèce par une récession particulièrement forte. Comme dans de nombreux pays européens, cette tendance se traduit par la poussée d'une extrême droite radicale, ici l'aube dorée ouvertement neo-nazie, mais aussi et comme dans d'autres pays du sud par la montée en puissance des forces sociales critiques, incarnée par Syriza. La contestation intellectuelle des mêmes politiques d'austérité a parallèlement fait monter en visibilité, des États-Unis jusqu'aux différents pays européens, des économistes critiques comme Yanis Varoufakis et James K. Galbraith qui développent des propositions de réforme détaillée de la zone euro dès 2011 et se rapprochent des partis politiques contestataires après le discrédit du Pasok, le parti social-démocrate. C'est dans ce contexte que Yanis Varoufakis devient une des figures de Syriza et qu'il devient ministre des Finances après la victoire de ce parti aux élections de 2015.

Varoufakis est donc déjà connu et pour certain déjà tenté par une forme de starification, mais son entrée dans une stratégie de type charismatique s'opère plus fondamentalement dans le combat qu'il mène plusieurs mois durant pour faire adopter d'autres solutions qu'un nouveau memorandum austéritaire, et ce tout particulièrement au sein de l'Eurogroupe, ce dont rend compte son livre et depuis le film de Costa-Gravas. Du point de vue de l'analyse, les rapports de force qui se jouent au sein de l'Eurogroupe entre janvier et juillet 2015 sont bien sûr avant tout ceux qui s'établissent entre des pays économiquement puissants et de plus en plus réticents à s'engager dans des politiques de solidarité européenne et un petit pays financièrement aux abois. Si cette inégalité abyssale suffit sans doute à constituer le facteur causal général de la difficulté du nouveau ministre des Finances grec à renverser la table, s'en tenir à cette unique variable sur le rapport de force objectif confinerait à isoler l'expérience de Varoufakis (alors que sur le plan de l'histoire plus longue des « crises » européennes, on a à faire à un coup dans une série d'autres coups), et surtout à laisser dans l'ombre le mécanisme de fuite en avant charismatique et la façon dont se dernier le met en porte-à-faux par rapport à la structure bureaucratique du champ et le pousse vers la recherche d'un charisme hors champs.

Yanis Varoufakis ne manquait pas d'atouts. Sur le plan personnel, il est issu de la classe supérieure grecque, ayant étudié en Grande-Bretagne et enseigné en Australie et aux États-Unis (qui est source d'une légitimité relative et le dote d'un capital solide capital expert et linguistique), il dispose en tant qu'économiste réputé, d'une certaine popularité internationale



dans les milieux critique et connecté à certains personnages clefs de l'économie mondiale (comme Larry Summers dont la rencontre ouvre son livre) et aussi l'intérêt des médias, face auquel il a un savoir-faire certain. Sur le plan collectif, il est le ministre d'un gouvernement fraîchement élu qui a donc une légitimité populaire certaine même s'il inquiète la plupart des partenaires européens. Plus encore, il intervient à un moment où le consensus austéritaire montre ses limites et a été soutenu par un consensus moins profond qu'il ne le fut sous le mandat de Barroso. Mais, comme on l'a montré avec F. Lebaron, confronté au champ de l'eurocratie, il se trouve et se met finalement dans une position où il est tout à la fois « trop » politique, trop économiste et finalement trop américanisé, à la fois trop décalé et en faisant trop.

Alors que le cœur du champ de la gouvernance économique européenne est occupé par un personnel de permanent du champ, fortement et durablement investis dans l'Europe et plus volontiers à l'interface de l'administration et de la politique qu'économiste, mais aussi ce faisant plus porté par la quiet politics des compromis techniques que de la grande politique, il découvre ses agents centraux comme Wieser, Selmayr ou Tholoniati sur le tard et les néglige au profit de la fraction politique du champ que dans une vision très économique, et déçu par les socialistes, il réduit du reste à un combat personnel avec Schäuble. La vision d'un duel avec Schäuble a été maintes fois utilisée, à commencer par Galbraith et Varoufakis, mais aussi par les médias qui apprécient les rares moments où la politique européenne permet des mises en scène incarnées (c'est une donnée de la question de la relation du charisme à l'Europe). Cette dimension agonistique contient presque explicitement la confrontation avec le « monstre » très en phase avec le mythe de Thésée et propre à valoriser des représentations charismatiques. Elle pose toutefois un problème de lecture qui le décale là encore au sens où il néglige que l'autorité du ministre allemand est dans le champ de l'eurocratie probablement plus proche de l'office que du charisme personnel. Schäuble n'est en effet pas seulement en position de force au sein du gouvernement Merkel et dans le champ politique allemand, il l'est aussi dans la relation qui le lie au champ de l'eurocratie dans lequel il s'ébroue depuis longtemps et où, sous l'effet à la fois d'une coalition soudée sur le programme austéritaire et des craintes de fraction dominées d'être responsable d'un dissensus potentiellement couteux possible en position de faire les positions tout en les présentant comme des positions d'intérêt commun supérieur. Il bénéficie à ce titre d'autres atouts que sa force pure, comme ceux de la confiance que la longévité de son mandat peut inspirer dans le champ (au contraire de la légitimation politique soudaine), sa formation d'ancien fonctionnaire et de juriste, de même que sa constance européenne, qu'incarne par exemple sa francophonie et francophilie ou sa proximité à Kohl », qui sont propres à le faire reconnaître comme une forme d'incarnation (et de valeur sûre) qui est bien différente dans le champ qu'elle ne l'est à l'extérieur.

S'il mobilise des capitaux originaux, Yanis Varoufakis entre donc dans le champ dans des conditions d'efficacité très réduites et fait face à de puissants mécanismes de fermeture des possibles. Ceci conduit à son isolement, à la désagrégation de ses maigres alliances initiales (notamment par rapport à des Français qui peinent à incarner une alternative aux positions austéritaires) et à sa marginalisation, avec l'aide des médias dont les plus centraux le décrivent de plus en plus comme un dangereux déviant anti-conformiste, utilisant pour cela aussi bien l'apparence physique et vestimentaire que de prétendus dérapages verbaux. Les ressources mobilisées par Varoufakis ont au final eu très peu de prise sur les « arcanes » du fonctionnement institutionnel ordinaire de la zone euro, en particulier l'arène politique qu'est l'Eurogroupe et le noyau opérationnel qu'est l'EWG.

Au total, Yanis Varoufakis n'a pas besoin « d'en faire trop » comme on lui reprochera pour être perçu comme un provocateur. Du fait même de son décalage dans le champ et de ces grilles de lecture, il lui suffit de parler pour être suspecté de jouer tous les coups interdits à ceux qui ne sont pas dominants : l'alliance explicite au champ global, la raison économique pure et la polarisation médiatique de ses duels les médias. Cette stratégie scandaleuse, dont il est donc finalement plus l'actant que l'acteur, lui ouvre néanmoins une opportunité héroïque. Tout en le

mettant hors champ, sa stratégie consistant à tenir tête lui ouvre la voie à des possibles assez inattendus. Sur le moment sa résistance a surpris et fut plus longue que ce qui était prévisible, ce qui a probablement fait bouger quelques lignes ; par la suite, mais la voie est tout aussi risquée, le fait d'incarner cette alternative a créé l'effet de charisme qu'il tente de routiniser dans une organisation politique transnationale alternative. Mais là encore, l'UE est davantage constituée comme un champ bureaucratique qu'un champ politique qui consacre des entreprise politique ou partisane transnationale.

S'il fonde DiEM25, en février 2016 à Berlin (soit la « capitale de l'empire »), l'entreprise politique requiert un investissement considérable compte tenu de son positionnement matériel et symbolique résolument transnational. Si la littérature disponible porte davantage sur le discours et l'encre plutôt dans le « populisme », voire un populisme revendiqué au sens de Mouffe et lacló, que sur la sociologie politique du mouvement. Tout indique pour autant que l'investissement dans la démocratie transnationale, à la fois comme objectif externe, mais aussi interne au mouvement, fait que Varoufakis est le seul point visible, mais cette position qui le conduit à candidater en Allemagne le place dans des porte à faux que ses opposants, à commencer par ses anciens amis politiques exploite avec facilité : si le mouvement acquiert la sympathie d'intellectuels et d'artistes de renommé (Brian Ena, N. Chomsky, K. Loach, T. Negri, S. Sassen, S. George, pour en citer) et de quelques personnalités politiques, il peine à mobiliser pour ces premières élections, score de 2,99% en Grèce. Quant aux résultats, ils furent modestes bien que liés avec des figures proches au sein des champs politiques nationaux, au Danemark Alternativet (qui avait adopté le manifeste DiEM25's) a fait le meilleur score avec 3.4%, suivi de Génération, le mouvement de Benoit Hamon luit aussi associé à DiEM25) 3.27%, MeRA25, le propre mouvement de Varoufarakis, 2,98% en Grèce G, LIVRE 1.8% au Portugal, RAZEM 1.2% en Pologne, et Demokratie in Europa ou varoufakis était candidat lui-même en Allemagne obtien 0.3% (De Cleen et al., 2020).

*De la politisation de la Commission Juncker à l'affaire Selmayr. Le faux miracle de la politisation des institutions<sup>13</sup>.*

La volonté de politiser la Commission Juncker représente également une bonne illustration de ces investissements dans une forme de charisme réactif. Celui-ci est plus directement encore que le précédent une volonté de sauver l'Europe de l'intérieur et par l'incarnation (y compris personnelle) d'un statut politique. Mais il s'achève dans ce que les commentateurs ont appelé le Selamayrgate (né du transfert problématique du tout puissant chef de cabinet du président de la Commission au poste de secrétaire générale) et à la démission de celui-ci dans des conditions au minimum très politiquement contraintes au moment du changement de Commission. Pour comprendre la limite posée à la revendication charismatique, on a choisi ici de ne pas s'en tenir à la personnalité de Juncker. Cette perspective prendrait beaucoup trop au sérieux les aspects de sa personnalité (même si les critiques ont porté sur sa personne — jugé personnellement a faibli, fatigué, voire rongé par l'alcool) ou du diagnostic de polycrise qu'il a lui-même posé et surtout elle ferait passer à côté des mobilisations qui se sont jouées à la fois, pour la nouvelle équipe, pour subvertir la division symbolique du travail politique qui avait cours et l'aspect processuel en jeu de la fermeture de ce possible politique et ce qu'il doit, selon moi, au problème qui nous occupe.

---

<sup>13</sup>. On synthétise ici des élément qui ont été présenté, "The Juncker Commission and the Selmayrgate: on some limits to a "political European Commission", The Juncker Commission in historical and theoretical perspective, dir. Hussein Kassim, ECPR - zoom meeting, 25 June 2020 et même titre, in European Group of Public Administration, session sur les secretariat généraux d'administration dir par J.M- Eymeri, Bruxelles, sept 2021.

Dans un travail récent, je développe l'hypothèse que l'affaire Selmayr est le produit d'un franchissement de frontière entre politique et administration qui ne posait finalement pas trop de problèmes dans le contexte interne de la politisation de la Commission Juncker et de l'autorité acquise par Selmayr en son sein, mais qui, confronté à la définition sociale accumulée du poste de secrétaire général comme exemplaire d'un charisme de fonction et aux résistances d'un ensemble d'acteurs extérieurs à la communauté de fidèles de Selmayr et campant sur la définition plus routinisée du travail politique européen selon laquelle l'administration de la Commission ne fait pas de politique et n'a pas de légitimité à le faire, a fini par créer une succession de tensions et de coup (jusqu'à une certaine forme de fuite en avant) qui ont conduit au départ de Selmayr. Pour le dire autrement, auxiliaire du charisme politique de Juncker dont il dirigeait le cabinet, Selmayr s'est vu porté et investi d'une forme de « charisme politique » qui débordait très largement le « charisme de fonction » attendu de sa nouvelle position de secrétaire général. Déjà limite dans le processus de nomination au poste de secrétaire général, cette contradiction a tout particulièrement éclaté au moment des discussions portant sur les nominations à la tête de la nouvelle Commission jusqu'à faire du départ du secrétaire général l'une des conditions d'un nouveau « pacte politique » entre les chefs d'État et de gouvernement, le Parlement européen et les nouveaux responsables de l'UE.

Cette contradiction mérite du même coup quelques développements empiriques. Comme on l'a dit ailleurs<sup>14</sup>, tout dans le parcours de Juncker l'orienta plutôt pour succéder à Van Rumpuy en tant que président du Conseil européen (qui réunit donc les chefs d'États et de gouvernement), plutôt que d'aller à la Commission européenne. L'un des plus acteurs politiques les plus permanents du champ (ayant été à l'origine des opt-out lors des négociations du traité de Maastricht), il a accumulé un très fort capital européen, ayant été au cœur de toutes les transactions politiques européennes depuis sa position de président de l'Eurogroupe, et comme Premier ministre luxembourgeois au cœur avec Von Rumpuy des compromis très difficiles entre Allemand et français durant la crise. Si tout le prédisposait à devenir président du Conseil européen, sa défaite électorale aux élections nationales luxembourgeoises de 2014 change la donne (on note que cette difficulté a été levée : 5 ans plus tard, Charles Michels peut perdre les élections belges sans que cela n'obère son accession au même poste). Cependant son capital politique européen donne à penser à d'autres acteurs (dont probablement Martin Selmayr, alors chef de cabinet de la Commissaire luxembourgeoise), qu'il saura incarner mieux que d'autres le Spitzenkandidat et finalement faire accepter cette notion contestée par les chefs d'État et de gouvernement. Dans le contexte de crises successives depuis 2008, il représente aux yeux de différents acteurs du champ une *personnalité* susceptible d'incarner un utile sursaut politique et social. Bref, bien que le charisme politique soit une propriété assez compliquée dans le gouvernement de l'UE, Juncker en cumulant la compétence financière, la forte habitude des élections nationales et une longévité diplomatique européenne sans équivalent, dispose d'une forme de charisme local dans le champ de l'eurocratie et auprès des élites de l'Union.

Son élection n'est pas magistrale, il est en tête d'une courte tête et représentant environ 10% des électeurs européens (20% avec 50 % d'abstention) et son investiture au Parlement européen n'est pas brillante avec 46 voix de « majorité ». Il reste qu'il a battu campagne en tant que Spitzenkandidat et que la transaction avec Martin Schulz, président du Parlement européen et leader de fait des sociodémocrates européens, qui (fait exceptionnel) conserve sa présidence permet d'entretenir provisoirement la fiction d'une GROCO, qui l'autorise à continuer dans la ligne de la campagne et de l'incarnation politique. Cette revendication politique est évidemment très précaire en externe au sens où Juncker est très peu connu par les citoyens européens (ou quand il l'est, c'est dans l'espace public critique et comme ancien ministre des Finances d'un

---

<sup>14</sup>. Cf. notre notice, « **JUNCKER JEAN-CLAUDE** (1954- ) », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 5 septembre 2022. URL : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/jean-claude-juncker/>

paradis fiscal). Par contre, cette revendication a du sens en interne. Son capital politique européen est reconnu dans le milieu et lui offre des soutiens, notamment de la part d'un personnel qui voit en lui un Européen convaincu et efficace (au contraire de Barroso). Dans le contexte de crise et après dix ans de Barroso, on peut parler d'un *momentum* charismatique.

Reste une question importante à régler. Comment cet homme qui se distingue par ses capacités de diplomate européen de tout premier plan, peut-il gérer une administration de cette taille et de cette complexité, une tâche dont le dernier luxembourgeois, son mentor Jacques Santer, a eu du mal à s'acquitter parfaitement jusqu'au bout ? Cette question a probablement des effets sur le dispositif mis en place. Il y a aura un premier vice-président « de gauche » de la Commission, des super commissaires sans portefeuille qui vont d'une certaine manière faire le tri et rationaliser le cout de la Concurrence politique interne (c'est l'hypothèse qui est faite), des commissaires dont beaucoup sont pris à contre-emploi de leur force (un français aux finances, un grec aux migrations, etc.), mais qui donnent satisfaction aux États membres. Dans la phase transitoire, le président peut en outre s'appuyer sur l'activisme de son chef de cabinet (sur lequel on va revenir) et la force tranquille de Catherine Day, la secrétaire générale de la Commission depuis dix ans, qui conserve l'incarnation du charisme de fonction et une autorité sur les services au départ peu touchée par le départ de Barroso. C'est un point important, même si son image est sans doute plus celle d'une néo-libérale que du courant chrétien social que veut incarner Junker, Catherine Day dispose d'une très longue carrière à la Commission et gère avec une hauteur qui fait qu'elle souvent bien plus perçue en interne comme l'incarnation très respectée de la Commission et de la compétence et de la permanence du service au-delà des turbulences politiques des temps.

Cette configuration singulière a des effets sur la position et le statut politique de Selmayr. Ce dernier prend à la fois une position centrale, mais il le fait surtout avec un statut politique sans réel précédent. Il est probablement l'une des principales têtes pensantes non seulement de la campagne de Junker, mais aussi du montage qui vient d'être décrit ; dans une conjoncture construite comme une conjoncture politique et de « dernière chance », il est simultanément le premier auxiliaire de la personnalité « charismatique » qui est censée y faire face. Martin Seylmar a de nombreuses ressources à son actif, mais il faut noter d'emblée que ses ressources relèvent beaucoup plus d'un capital politique qu'administratif. Son parcours contient dans de grandes institutions internationales, mais une activité assez politique par la suite. Chez Bettelsman, il est conseiller juridique à un moment de turbulence de la direction, mais aussi d'engagement dans le soutien de la Fondation Bettelsman des réformes Harz du marché du travail porté par les grands groupes industriels. À la Commission, il entre sur le domaine de la Communication et porte-parolat, qui demande des compétences assez pointues sur le plan politique. Le fait d'être chef cab de Viviane Redding le distingue encore sur l'échelle du capital politique. Vivianne Redding a 10 ans de carrière en tant que députée luxembourgeoise, 10 ans en tant que député européenne, mais surtout est pour la troisième fois commissaire lorsque Selmayr la rejoint comme chef de cab. Autant dire qu'elle est l'une des plus gradées de la Commission Barroso 2. Son mandat fait du reste partie de ceux qui ont activé la dimension la plus politique, et visible, dans la conjoncture marquée par la crise, à la fois dans son opposition à la France sur les Roms, mais aussi les frais d'itinérance ou encore le RGPD dont le film documentaire Democracy témoigne de l'impact politique et de la capacité à incarner une forme de capital démocratique à la Commission, nonobstant les questions de conflit d'intérêt ou d'affaires (Clearstream, etc.) qui reviennent de temps à autre sur l'agenda médiatique.

Surtout, le cas de Selmayr distingue de tous les autres sur l'échelle du capital politique. Nul autre que lui n'a pu bénéficier de la ressource qui consiste à avoir conduit la campagne qui a permis à Junker d'obtenir l'investiture du Parti populaire européen (PPE), puis d'être nommé président de la Commission européenne après les élections européennes, ces notions ne faisant pas sens ou quasiment pas lors des élections précédentes. Sans qu'il soit à ce stade possible d'avoir des éléments, on raconte de plus qu'il fait partie de ceux qui sont à l'origine même du choix de

Junker. C'est dire la position singulière du point de vue du point de vue de l'autorité proprement politique dont il est susceptible d'être pourvu dès le départ et qui va bien au-delà de son engagement chrétien-démocrate et européen.

Cette position se renforce un an après, avec le départ de Catherine Day et la nomination de Italianer au poste de Secrétaire général. Italianer est un fonctionnaire lui aussi passé par les cabinets, mais dont le capital administratif est plus solide, néerlandais, lui aussi chrétien-démocrate (qui fut aussi le chef de cab du Commissaire allemand CDU Verheugen) il conforte la proximité à la fois politique et géographique des quatre acteurs les plus importants de la Commission, sans néanmoins prétendre à une quelconque incarnation politique. Quant à Timmermans, il est certes à gauche, mais comme un social-démocrate néerlandais, c'est à dire jugé assez à droite du groupe S et D au Parlement européen et du reste il sera relativement évincé de son rôle initial de tenir la maison par le dir-cab et le président lui-même qui fut moins international et autour du monde que Barroso.

Comme on le voit, cette configuration laisse le champ libre à Selmayr. Chacun qui a pratiqué un peu le terrain de la Commission pendant ces années a relevé quantité d'exemples d'interviews ou de confessions de fonctionnaires indiquant que tout se décidait par le haut, au cabinet, et par Selmayr lui-même. Cette centralité est attestée, mais il faut pousser plus loin le raisonnement pour typifier cette autorité et faire l'hypothèse qu'elle correspond à l'acquisition d'une forme de charisme politique *et personnel* au cœur de la machine administrative. Un bon indicateur empirique est qu'on parle de Selmayr par son prénom, Martin. Par comparaison, il fallait plutôt être d'un rang extrêmement élevé pour que Catherine Day soit appelée Catherine, dont le surnom « Catherine Night and Day » valorise la force de travail et porte sur le nom de famille. Beaucoup de témoignages sur le moment indiquent que Martin Selmayr se voit crédité d'une forte capacité de travail, d'une intelligence rapide, doublée d'un fort engagement européen d'un investissement corps et âme dans la cause de la Commission politique et de l'incarnation quasi-fédérale auxquels beaucoup de fonctionnaires sont sensibles sous une forme néanmoins réaliste. Même pour des fonctionnaires de gauche qui pourraient critiquer son ancrage chrétien social, on reconnaît ces qualités qui lui font prendre des options *a priori* différentes de celles de l'Allemagne sur des dossiers sensibles comme la Grèce. Si certain déplore le pouvoir énorme qu'il a pris, d'autres lui en sont reconnaissant, qu'il soit déçu par la pratique du pouvoir de Junker (de fait diplomate, mais peu technique), ou simplement le fait de « faire le boulot », y compris à la place de son patron quand celui-ci — devient plus critiqué ou que la rumeur court qu'il est malade, qu'il boit trop, etc.

Cette dimension est importante, parce qu'elle s'objective et se routinise dans la construction d'une communauté de fidèle au cœur du pouvoir de la Commission et par des comportements, assez typique de l'autorité charismatique, qui consiste à ce que de nombreux acteurs aillent au-devant de ses aspirations probables. Son rôle dans la politique de nomination serait à étudier plus scrupuleusement, mais il apparaît assez probablement que les nominations de beaucoup de hauts cadres se sont faites directement depuis le bureau du chef de cabinet qui les annonçait directement aux promus. Mais ce fonctionnement très politique rencontre aussi ces limites et certaines fragilités qui se font jour avant les affaires. Pour ne prendre que deux exemples, le départ de la commissaire Georgieva en charge notamment de la politique du personnel est un premier coup qui sans stopper la pratique des nominations fait sortir à l'extérieur le pouvoir qu'a pris Selmayr sur l'administration, et singulièrement le pouvoir de nomination dont Georgieva se dit complètement dépossédée. L'incarnation politique qui pouvait paraître consensuelle dans le moment où la fiction de la grande coalition fonctionnait l'est moins dans un moment où le pacte politique au parlement s'est fragilisé. Il en découle que les aspects potentiellement partisans de la gestion politique deviennent potentiellement saillant dans un monde où l'incarnation du consensus demeure la règle, même s'il s'agit désormais pus d'un consensus politique sur l'intégration que technique au cas par cas des politiques publiques. Un bon exemple est l'article du journaliste de Libération, J. Quatremer (par la suite à la pointe de

ceux qui vont révéler les conditions de la nomination de Selmayr au poste de SG). Dans un article paru à mi-mandat, il dénonce la volonté de Selmayr de vouloir d'orienter politiquement à droite un ensemble d'annonces et en particulier celles relatives au semestre européen qui serait systématiquement en la défaveur des gouvernements sociodémocrates (sur cette alerte, cf. aussi le travail ethnographique de Mérand).

C'est ici que la dimension, non plus objectivée, mais intériorisée du capital charismatique serait importante à restituer. Une manière de le faire, très imparfaite, mais qui constitue néanmoins une première piste, peut-être de souligner que la succession d'Italianer au poste de secrétaire général relève d'un calcul qui échappe totalement à la rationalité administrative et aux anticipations qu'elle délimite. En le disant on ne présuppose pas que la volonté de succéder à Italianer à constituer une faute et qu'elle a nécessairement eu des effets sur la suite, ceux-ci relevant uniquement des mobilisations qui ont existé contre la nomination. Mais l'examen froid et comparé des profils de secrétaires généraux, montre qu'habité par une rationalité de type administrative et non politique, tout aurait dû incliner Selmayr à ne pas candidater au poste de secrétariat général. Il reste que si le scandale a longtemps été contenu, notamment du fait de la conjoncture du Brexit, l'affaire a été relayé au point que les mobilisations du parlement et de la médiatrice se sont ajoutées à celle de la presse — assez lente à rallier Quatremer toutefois — et ont pris lors des nominations de la nouvelle équipe un tour fatal pour cette définition de la Commission politique.

Au total, le cas montre si ce n'est la difficulté à transformer les règles implicites du champ, du moins les limites étroites dans lesquels cette transformation est possible et le sens aigu de la progressivité qu'elle nécessite (soit une question assez compliquée dans le temps court de la revendication charismatique) dans le contexte très singulier de du mélange d'autonomie et d'hétéronomie politique du champ. Mais là encore, elle témoigne aussi d'une limite posée à la nouvelle commission, qui a pu garder une partie du fonctionnement de la précédente (cabinet fort, etc.), mais sans la prétention, pour la présidente, à revendiquer autre chose qu'une incarnation prudente de l'institution bien davantage que d'une politique.

#### *Macron ou les limites de la stratégie extérieure*

Le cas d'Emmanuel Macron est également instructif. Comme les précédents, il est assez probable que sa stratégie à la fois personnelle et charismatique lorsqu'il a pu se donner à voir en sauveur de l'UE ait tout à voir avec une lecture des possibles de la conjoncture précédente. Conseiller puis ministre de François Hollande dont la stratégie de rupture avec la personnalité de Sarkozy, a dans la conjoncture de retour du charisme, très vite été démonétisé (comme celle de l'anti-charisme, « flambi », etc.), son geste consistant à partir seul et sans parti politique à l'élection présidentielle est de ce point de vue assez typique. Tout indique dès lors que sa stratégie européenne est pensée comme le prolongement de son succès présidentiel. Elle n'est pas exempte d'intentions politiques nationales, tant s'en faut (l'Europe est notamment susceptible de fédérer un bloc des centres contre des oppositions de gauche et de droite, et d'extrême gauche et droite difficilement conciliable), mais elle s'inscrit dans une doctrine, la souveraineté européenne dont on peut penser qu'elle change potentiellement la donne du point de vue de l'exercice du pouvoir et de l'existence de figures charismatique en provenance de champs politiques nationaux fortement associé (ce qui est la logique du couple Merkel Macron, associé à d'autres).

Si de par ses fonctions présidentielles, Emmanuel Macron peut difficilement prendre un leadership direct sur le champ des institutions européennes, il ne manque pas d'atout pour définir une forme de leadership et d'entraîneur de nombreux ralliements. Il n'est tout d'abord pas un inconnu dans le milieu. On le voit au côté du président Hollande lorsqu'il est son conseiller économique, badge autour du cou, c'est-à-dire au service. Il est un des agents de ce qui se joue dans la négociation grecque, au point que pendant la campagne présidentielle comme

dans son livre, Iannis Varoufakis loue ses efforts. Surtout, il est un technicien de l'État et un professionnel du champ bureaucratique (au sens large de Bourdieu et qui inclut son expérience en banque). Son *modus operandi*, qui comprend la bonne connaissance des dossiers dont il fait montre tant dans ses prestations privées (selon les interviews) que dans des prestations publiques lui vaut une admiration réelle au sein du champ. Pour s'appuyer sur plusieurs entretiens ethnographiques, sa prestation au collège d'Europe au moment de la campagne présidentielle a été jugée « fascinante » par des nombreux cadres du corps enseignants comme par les étudiants. Comme me le rapporte un cadre du Collège : « les étudiants lui ont posé des questions très pointues, il était incollable et fascinant, sans note, une connaissance très précise des dossiers et une vision générale à la fois, grosse impression ». Pour rapporter le propos d'un membre de cabinet de Junker lors d'un entretien alors qu'il vient d'être président. « Il est fascinant, il connaît tout et discute directement avec nous. D'ordinaire les chefs d'État et le président échangent sur des choses très générales, puis c'est nous qui prenons le relais. Là il va directement à la technique et nous associe directement à la discussion pour lever les points de blocage. Je n'ai jamais vu ça au cabinet ».

Les conditions de son élection ont eu de plus un fort impact sur les milieux européens, à la fois au sens large, mais plus encore aussi du champ. Une partie de l'agenda de sa campagne du second tour a porté sur l'Europe et dessiné un fort clivage. De ce point de vue, il ne faut pas manquer de souligner que plusieurs journaux étrangers avaient pointé la possibilité réelle que Marine Le Pen sorte vainqueur, sans en faire la favorite. Le benchmark européen se situant plus sur des élections serrées comme en Autriche (et pas sur le score Chirac-Le Pen de 2002 comme en France), la victoire d'Emmanuel Macron est considérée à l'étranger comme une large victoire, et l'enjeu européen étant accentué par la 9e de Beethoven lors de son discours de victoire ont créé un soulagement et souvent une émotion qu'il est difficile d'expliquer. En plus de son sens politique (il a battu les anti-européens et l'a fait au nom de l'Europe), elle revêt un sens quasi archétypal (il a battu la bête) et ouvre une nouvelle situation dans laquelle « France is back », un sentiment très largement partagé dans les milieux intermédiaires bruxellois.

On comprend de ce point de vue que Emmanuel Macron présente toutes les conditions pour être doté d'un crédit symbolique particulièrement fort et quasiment idéal typique d'un charisme européen ou se combine les valeurs du champ (compétence économiste, travail et sérieux dans le dossier, capacité à parler l'anglais, dont on a déjà vu pour Delors qu'elle compte, engagement européen) et celle du charisme politique plus classique (victoire électorale réputée large, combat victorieux contre la bête d'extrême droite ou « populiste » selon une perception partagée dans le champ, puissance d'incarnation). Sur ce plan, on peut dire qu'il en présente même une forme parachevée, en présentant son mandat au-delà du national et même comme un quasi-don de soi à l'Europe. La façon dont il investit ce rôle est du reste en phase avec le crédit qu'on lui fait. Tout indique que ces prises de parole sur deux ans sont rythmées de façon à produire l'effet d'une relative constance. Sorbonne, Athènes, Strasbourg, puis Aix, la chapelle, répondent à des stratégies même si celle-ci sont parfois ajustée (le discours de la Sorbonne devait initialement avoir lieu au Collège d'Europe). Le discours à Athènes est non seulement un acte en soi, mais aussi qui le compare, mais au plus grand mondial (le dernier discours d'Obama a lieu aussi en Grèce est une célébration de la démocratie). Celui de la Sorbonne est moins tourné vers les élites européennes mais la référence à Robert Schuman est partout (et bien présente sur le site de la présidence de la République)<sup>15</sup>

<sup>15</sup>. « Le temps où la France propose est revenu. Je pense en cet instant à Robert Schuman, le 9 mai 1950, à Paris, osant proposer de construire l'Europe. Je pense à ses mots saisissants : 'L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre'. »

Cette stratégie n'est probablement pas sans effet dans son départ, compte tenu des relais de la presse internationale, et des perceptions de fraction internationalisé et à fort capital culturel dans le second cercle de la bulle (universitaires en lien avec l'Europe, etc.). Il reste que la stratégie faite d'annonce visant à se réaliser se heurte à la configuration très spécifique et collective du système européen.

Du point de vue du pôle dirigeant des États membres, elle se heurte tout d'abord à la désynchronisation des systèmes politiques. L'attente des élections allemandes puis de la formation de la coalition qui fut assez longue fait que le discours de Macron est au-delà même des réceptions comme suspendu. La plupart des chefs d'État et de gouvernements sont dans l'attente de la configuration allemande, d'autant que c'est cette fois l'ancien président du parlement européen qui est le principal opposant à A. Merkel. Surtout l'idée d'un groupe de pays refondateurs, censé former avec des représentants des institutions un groupe de la refondation avant l'été 2018, ne prend pas. Il faudra attendre les élections pour que cette refondation s'exprime dans la requalification du groupe libéral — trop mal identifié et connoté en France — en Renew pour qu'elle s'exprime et encore après une succession de péripéties politiques assez signifiantes au sein du champ qui voient l'échec de deux de ses candidates, Nathalie Loiseau au Groupe, Sylvie Goulard au poste de Commissaire européenne.

Car si le soutien est fort dans l'administration et s'il devient important au sein des chefs d'États et de gouvernement de l'après Brexit et surtout de l'après 2019 et le moment de nomination des top positions de l'UE, la prétention au charisme politique se heurte à un problème de taille, soit sa reconnaissance par les représentants politiques légitimes du système que sont les parlementaires européens. Le discours l'analyse de la réception du premier discours de Macron au Parlement européen le 17 avril 2018 est de ce point de vue un bon cas d'étude des limites de l'exercice. Dans son discours, le président promeut la souveraineté européenne et n'hésite pas à utiliser les ressorts narratifs de la crise (économique de l'illibéralisme). Enfin, fait habituel pour lui, mais moins au Parlement, il descend dans l'arène au presque sens propre en répondant sans note aux questions pendant deux heures. Il reste que bien que le Parlement européen représente une arène commune et que les parlementaires cherchent à fonder leur autorité collective sur la représentation du « peuple européen », la pratique de la joute politique correspond moins à cette définition commune qu'à une addition et superposition d'enjeux qui mêlent le niveau commun et des perceptions et intérêts qui résultent de la segmentation des marchés politiques qui caractérise toujours le processus d'intégration. Pour le dire autrement, si on assiste à unification relative d'un ensemble de marchés économiques, et comme on l'a vue à la monopolisation relative du traitement bureaucratique des affaires communes par le champ de l'eurocratie, on n'est très d'une unification du marché politique, unifiant les marques et les représentations, ce qui pose un singulier problème dans le cas d'Emmanuel macron et de sa prétention à se voir reconnaître sa volonté de sauver l'Europe par les députés européens.

Pour le dire autrement les catégorisations dont usent les députés se révèlent empiriquement, et ce y compris dans cette conjoncture qu'on aurait pu penser favorable, peu propice à la reconnaissance d'un nouveau charisme politique européen. Les catégorisations les plus communes rejouent tout d'abord les grandes oppositions politiques du champ — la lutte pour parler légitimement au nom de l'Europe — , et notamment la construction institutionnelle qui oppose les chefs d'État et de gouvernement et les parlementaires. Alors que le caractère fragmenté des politiques communes et la technicisation des problèmes propres au champ bureaucratique européen permet le plus souvent de refermer la boîte de cette tension politique en pratique, la discussion théorique sur la légitimité politique ou la revendication si ce n'est même d'une forme de contrôle, d'une forme de leadership symbolique par un des leaders extérieurs à la domesticité du champ se révèlent très problématiques. Plusieurs députés critiquent vertement le fait qu'Emmanuel Macron joue le couple franco-allemand et la prétention des grands pays à former un directoire de fait de l'Europe. À un niveau plus



particulier encore, c'est toute l'évidence du jeu que déploie Emmanuel Macron. Alors que dans le discours public, on évite généralement de s'en référer à la nationalité du locuteur, elle très vite ici tout sauf neutre. En tant que président français, il bénéficie à la fois de la sympathie relative de la représentation partagée de ce que « France is back », mais aussi des députés lui rappelle qu'un leadership français sur l'Europe n'est pas de mise. Napoléon (soit un signifiant fort des prétentions impérialistes françaises séculaires dans la plupart des pays européens) est même cité par des députés. Le caractère présidentieliste et technocratique de la cinquième république est aussi pointé, un argument qui pèse dans cette arène qui prétend transformer l'Europe en démocratie parlementaire et pour beaucoup de députés qui viennent de pays où cette dernière est la règle. À cela s'ajoute que son inscription politique hors parti fait problème : au PPE et au PSE sa rupture avec le système partisan est source de craintes ; les représentants des verts s'agacent, notamment par l'entremise de P. Lambert assez virulent, de ces trahisons et de son instrumentalisation à des fins de communication politique de la thématique climatique. Bref, on est loin de la confiance qui sied au capital symbolique local et que la connaissance des dossiers dont il fait preuve semblait pouvoir le doter (à l'instar de ce qu'il capitalise dans les cercles plus directement bureaucratiques). Reste enfin l'opposition frontale de l'extrême droite qui pour l'occasion délègue les députés français, par deux fois pour le Rassemblement national (Europe des nations et de Liberté) mais aussi les Patriotes (qui sont dans le groupe de N. Farage de L'alliance pour la démocratie directement en Europe- ELLD) qui le prennent à revers de ses prétentions européennes (et mêle du clivage qu'il souhaite porter entre nationalistes et progressistes européens) en centrant leurs interventions sur la politique nationale. L'analyse de la réception de son discours au travers de la multiplicité des interventions et la question posées permet de mieux comprendre le sentiment que me livre alors un informateur (collaborateur de longue date socialiste français) que je questionne : « A la fin et contre toute attente, on a trouvé que Sarkozy s'en était finalement beaucoup mieux sorti ; dans ma bouche c'est assez étrange, mais là il faut bien reconnaître que plutôt qu'avec des lauriers, il a semblé partir essoré ».

### *Conclusion.*

En somme, cette contribution a cherché à contribuer au débat sur la " crise de l'Europe et sa politisation " en soulignant la contradiction politique introduite par la croissance du pouvoir de la bureaucratie transnationale, le refoulement du charisme politique aux marges du jeu et son retour probable comme réaction à la bureaucratie.

Le détour théorique par le concept de champ de Bourdieu a tout d'abord résolu un ensemble de problèmes existant dans le concept wébérien de charisme et ses lectures dominantes. En pointant le poids du capital symbolique comme forme d'autorité locale spécifique à un espace, le concept de champ permet tout d'abord de mieux distinguer le charisme de fonction (tout à fait compatible avec un champ bureaucratique transnational) du charisme politique (qui se conçoit dans le champ de la représentation politique nationale mais reste une possibilité à l'analyse extrêmement fragile ou furtive – Churchill et l'immédiate conjoncture d'après-guerre ?, Draghi au bord de l'écroulement de l'euro ? et pour qui — dans la structure très fragmentée de la politique de l'Union européenne). Ensuite, l'utilisation du concept de champ montre la structure complexe d'imbrication des champs qui caractérise l'UE, et notamment la disjonction entre l'autorité bureaucratique relative du champ central sur les champs transnationaux (ou européanisés) et simultanément les limites de l'européanisation politique dans la persistance de champs de représentation politique qui restent pour l'essentiel très disjoints. Ce faisant, il nous invite à considérer la complexité du problème posé par la politisation des institutions. Si la bureaucratisation ouvre la possibilité de l'émergence d'un charisme politique transnational en réaction, la configuration européenne la ferme en inscrivant le fondement social de ce charisme dans une complexité bien supérieure à celle jouée par des acteurs imprégnés d'un habitus politique qui les conduit à revendiquer un charisme politique comme une propriété quasi magique en soi.

Les trois cas de Varoufakis, Junker/Selmayr et Macron analysés ici renvoient à trois tentatives d'investir un nouveau charisme politique transnational, mais qui à chaque fois (que ce soit dans le débordement politique de Varoufakis ou Selmayr ou l'inaccessibilité pour Junker et Macron) sont rattrapées par la configuration européenne, c'est-à-dire l'ajustement permanent entre le champ de l'eurocratie comme champ bureaucratique central et point focal (ou d'attraction relative) des champs transnationaux en formation et la persistance de champs politiques nationaux peu perméables par un processus d'europanisation politique qui reste avant tout formel et confiné à la fraction la plus politique du champ bureaucratique européen plutôt qu'encadré dans la société européenne.

Finalement, et sous ce rapport, le problème de l'Union européenne est que l'alternance entre domination bureaucratique et moment césariste et plébiscitaire qui pourrait caractériser la démocratie selon Weber se fragmente en deux visages qui alimentent un clivage plus qu'ils ne créent une communauté où coexistent bureaucratie et démocratie. D'une part, un césarisme pro-européen qui tente de combiner la réalité bureaucratique européenne avec la revendication charismatique, mais ne parvient pas à incarner un charisme transnational (et donc à tempérer la perception d'une domination bureaucratique). D'autre part, un charisme nationaliste qui utilise l'Union européenne pour s'imposer d'une façon beaucoup plus payante à court terme, mais qui fait que ses porteurs ou porteuses sont confrontés soit à l'exit (et donc à la probable démonétisation de leur charisme construit contre l'UE) soit à l'abandon de l'essentiel de leur revendication d'autonomie chaque fois qu'il faut peser dans le champ bureaucratique européen.

### Références (provisaires)

- Bernadou, V., Blanc, F., Laignoux, R., & Bastos, F. R. (2014). *Que faire du charisme ? : Retours sur une notion de Max Weber*.
- Bourdieu, P. (1997). De la maison du roi à la raison d'État, un modèle de la genèse du champ bureaucratique ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118(1), 55- 68.
- BOURDIEU, P., & BOLTANSKI, L. (1976). *La production de l'idéologie dominante, Paris Démopolis 2008 (1re éd. ARSS*.
- Bourdieu, P., Bourdieu, J., & Poupeau, F. (2022). *Microcosmes : Théorie des champs*. Raisons d'agir.
- Cohen, A. (2007). Le « père de l'Europe ». *La construction sociale des institutions européennes, Actes de la recherche en sciences sociales*" (Numéros 166- 167).
- Cohen, A. (2013). The Genesis of Europe : Competing Elites and the Emergence of a European Field of Power ». In N. K. Mikael Madsen (Éd.), *Transnational Power Elites. The New Professionals of Governance, Law and Security*. Routledge.
- De Cleen, B., Moffitt, B., Panayotu, P., & Stavrakakis, Y. (2020). The Potentials and Difficulties of Transnational Populism : The Case of the Democracy in Europe Movement 2025 (DiEM25). *Political Studies*, 68(1), 146- 166. <https://doi.org/10.1177/0032321719847576>
- Dobry, M. (2009). *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles* (3rd éd.). Presses de Sciences Po.
- Fligstein, N., & Mara-Drita, I. (1996). How to Make a Market : Reflections on the Attempt to Create a Single Market in the European Union. *American Journal of Sociology*, 102(1), 1- 33. <https://doi.org/10.1086/230907>
- Georgakakis. (2007). *La gouvernance de la gouvernance. La politique du Livre blanc et les paradoxes du leadership de la Commission européenne* (p. 175- 208).
- Georgakakis, D. (1999). *Les réalités d'un mythe : Figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique*. Presses universitaires de Strasbourg.
- Georgakakis, D. (2000). La démission de la Commission européenne : Scandale et tournant institutionnel (octobre 1998 - mars 1999). *Cultures & conflits*, 38- 39.

<https://doi.org/10.4000/conflits.814>

Georgakakis, D. (2002). *L'Europe sur le métier. Pour une sociologie des professionnels des questions européennes* (D. Georgakakis, Éd.). Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne, Presses universitaires de Strasbourg.

Georgakakis, D. (Éd.). (2012). *Le champ de l'eurocratie : Une sociologie politique du personnel de l'UE*. Economica.

Georgakakis, D. (2019). *Au service de l'Europe*. Éd. Sorbonne.

<https://books.openedition.org/psorbonne/21204>

Georgakakis, D., & Lassalle, M. (2007). Genèse et structure d'un capital institutionnel européen : Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne'. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2(166- 167), 38- 53.

Georgakakis, D., & Lebaron, F. (2018). Yanis (Varoufakis), the minotaur, and the field of Eurocracy. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 43(3 (165), 216- 247.

Georgakakis, D., & Rowell, J. (2013). *The Field of Eurocracy : Mapping EU Actors and Professionals*. Palgrave Macmillan.

Georgakakis, D., & Vauchez, A. (2015). Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe. *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*. Paris: CNRS, 197- 217.

Guiraudon, V. (2000). L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? *Cultures & conflits*, 38- 39. <https://doi.org/10.4000/conflits.290>

Heurtin, J.-P. (2014). L'autorité du présent. Essai de reconstruction du concept de charisme de fonction: *L'Année sociologique*, Vol. 64(1), 123- 169. <https://doi.org/10.3917/anso.141.0121>

Kauppi, N. (2018). *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*. Manchester University Press.

<https://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=5405962>

Mangenot, M. (2010). *The invention and transformation of a governmental body : The Council Secretariat* » (R. J. Mangenot M, Éd.). Manchester University Press.

Mégie, A., & Vauchez, A. (2014). Introduction. Crise, crises et crisologie européenne. *Politique européenne*, 44(2), 8- 22. <https://doi.org/10.3917/poeu.044.0008>

Offerlé, M. (1989). *Mobilisation électorale et invention du citoyen : L'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXe siècle* » (G. D. & L. 'Explication vote, Éd.). Presses de la FNSP.

Peterson, J. (1999). The Santer Era : The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective'. *Journal of European Public Policy*, 6(1), 44- 65.

Roa Bastos, F. (2012). Sociogenèse d'une catégorie politique : L'introduction de 'partis politiques au niveau européen' dans le droit communautaire'. *Cultures & Conflits*, 85-6, 99- 122.

Roa Bastos, F., & Vauchez, A. (2019). Savoirs et pouvoirs dans le gouvernement de l'Europe. Pour une sociohistoire de l'archive européenne. *Revue française de science politique*, 69(1), 7- 24.

<https://doi.org/10.3917/rfsp.691.0007>

Robert, C., & Vauchez, A. (2010). L'Académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe. *Politix*, 89(1), 9- 34. Cairn.info.

<https://doi.org/10.3917/pox.089.0009>

Sapiro, G. (2013). Le champ est-il national ? La théorie de la différenciation sociale au prisme de l'histoire globale. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200(5), 70- 85. Cairn.info.

<https://doi.org/10.3917/arss.200.0070>

Schmidt-Wellenburg, C., & Bernhard, S. (Éds.). (2020). *Charting transnational fields : Methodology for a political sociology of knowledge*. Routledge.

Stone Sweet A, S. W. (2012). Neo-Functionalism and Supranational Governance ». In J. E. & M. A. Weatherill S (Éds.), *The Oxford Handbook of the European Union*.

Van Middelaar, L. (2012). *Le passage à l'Europe : Histoire d'un commencement*. Gallimard.

van Middelaar, L. (2018). *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*. Gallimard; Cairn.info. <https://www.cairn.info/quand-l-europe-improvise--9782072734922.htm>

Weber, M. (2013). La transformation du charisme et le charisme de fonction. *Revue française de science politique*, Vol.63(3- 4), 463- 486. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/rfsp.633.0463>

Weber, M., & Eisenstadt, S. N. (1968). *On Charisma and Institution Building, edited and with an introduction by S.N.* University of Chicago Press.

