

## 1. Des processus coopératifs qui changent de nature

Publics, privés ou mixtes, les accords croissent et embellissent. Mais surtout ils changent de nature : le besoin n'est pas simplement de développer des partenariats, mais plus fondamentalement d'en réinventer l'approche. En particulier, la solidité d'une union tient moins aux contraintes formelles de l'engagement qu'à l'intensité de l'*affectio societatis*. Un regard croisé sur l'évolution de la coopération européenne et celle des accords interentreprises est éclairant (document 1).

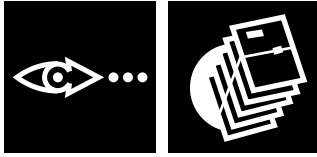
Ces évolutions nous contraignent à dépasser des schémas (accord ou fédération, alliance ou fusion) parfois devenus trop simples – donc aussi à remettre en question certaines références conceptuelles auxquelles ils sont associés. C'est particulièrement frappant dans le cas de la construction européenne : depuis plus d'un quart de siècle, les notions traditionnelles de fédération ou de confédération ne sont plus applicables à un édifice qui s'est construit sur de nouvelles bases, au point de devenir un "autre modèle" – mais les anciens concepts restent très présents (document 2).

Ces distinctions ne sont pas anodines, car la co-traitance ne relève pas des mêmes ressorts que la sous-traitance, "l'entreprise étendue" est aux antipodes de l'intégration verticale et, plus généralement, un projet ou une relation partenariale ne se pense, ne se construit, ne se négocie ni ne se conduit comme une relation contractuelle...

-> document 1.1 - Processus coopératifs : l'Europe défricheuse

-> document 1.2 - Ni fédération, ni confédération

Pour la version hypertexte : <http://www.algoric.com/ti/104.htm>



ACCORD, ALLIANCE, PROJET COMMUN, PARTENARIAT, FUSION...

## Processus coopératifs : l'Europe défricheuse

Qu'il s'agisse de la contribution spontanée de nos enfants aux tâches domestiques ou des partenariats évolués qu'exige une mission spatiale internationale, les rapports entre individus, groupes et institutions supposent des choix de processus coopératifs. Le problème se posait déjà à Robinson et Vendredi, seuls sur leur île ; il grandit quand se multiplient les acteurs, mais surtout quand augmente la complexité, notamment par la diversification des intérêts en jeu ou celle des niveaux d'organisation. Celle-ci ayant considérablement progressé en quelques années, la capacité concurrentielle des entreprises dépend de l'aptitude à maîtriser une information foisonnante et des relations multiples et multiformes (voir *Technologies internationales* n° 49 et 98). Bien qu'elle ait (injustement) mauvaise presse et qu'elle soit (sommairement) jugée coupable d'être une usine à gaz, l'Union européenne a ouvert bien des voies à regarder de plus près.



Certains s'étonneront qu'on présente les mécanismes européens comme exemplaires. Car fustiger l'Europe fait partie des sports nationaux. Parfois avec raison - par exemple quand on l'accuse de manquer de projet... mais alors que dire de nos institutions nationales ou locales ? Souvent de mauvaise foi - "Bruxelles" est bouc émissaire en titre depuis si longtemps que les accusateurs sans imagination ne pensent pas à explorer d'autres pistes. Ou par une perversion de l'esprit devenue invisible tant elle fait partie du décor : s'agissant d'économie, de justice ou de sécurité, on attend beaucoup de l'Europe (car c'est le niveau pertinent)... mais comme on s'en méfie, on ne lui donne pas les moyens d'agir... donc elle n'obtient pas les résultats souhaités... ce dont on tire argument pour expliquer qu'elle n'est pas digne de confiance... CQFD !

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

Laissons ces aspects, qui concernent les contenus de l'action européenne, pour regarder les institutions et plus généralement les processus coopératifs. À ce titre, la construction européenne est riche d'approches très élaborées de la complexité et d'enseignements transposables à bien d'autres situations. Parmi eux, trois aspects qui mériteraient de plus longs développements : l'Europe est une formidable machine à faire coopérer ; elle-même est issue de coopérations originales ; pour progresser, voire simplement pour fonctionner, elle doit constamment inventer de nouveaux processus.

### 🌀 Une machine à faire coopérer

"Machine à coopérer" ou, plus encore, à "faire coopérer" : entreprises, collectivités, ONG, universitaires... tous ceux qui participent à des programmes européens y voient en général une opportunité



de réaliser un projet qui leur tient à cœur ; plus prosaïquement, certains apprécient surtout le financement, la "manne de Bruxelles". Pourtant il est une dimension commune à tous ces programmes, moins perçue mais plus fondamentale : une démarche délibérée et systématique des institutions européennes visant d'une part à inciter des gens différents à s'associer pour explorer des champs nouveaux (travail sur les *contenus*), d'autre part à expérimenter des modèles coopératifs et à les capitaliser (travail sur les *processus*).

De même on pourrait rappeler que Bruxelles favorise les échanges d'information ou apports d'affaires, voire plus si affinités, entre entreprises, centres de recherches et autres acteurs de différents pays. Ou que c'est la capitale mondiale du lobbying, lieu géométrique d'affrontement ou de convergence d'idées, intérêts et pouvoirs les plus divers, représentés en permanence par quelques milliers de personnes. Ou que depuis un demi-siècle c'est le seul lieu au monde où l'on rencontre quotidiennement autant de journalistes ayant une accréditation permanente. Est-ce par hasard ? Ces processus s'appliquent aux instances européennes elles-mêmes.

#### 🌀 L'Union résulte de coopérations originales

Bref retour aux sources... et aux Pères fondateurs. Constatant les limites de l'approche classique des organisations internationales "de coopération" (dotées de larges domaines de compétences mais de peu de pouvoirs), Monnet a tout chamboulé et proposé aux dirigeants européens d'inventer un nouveau modèle : la Communauté, organisation "d'intégration" (compétences limitées mais pouvoirs réels). Schuman, au nom du gouvernement fran-

çais, a lui aussi été iconoclaste en tendant la main à Adenauer, l'ennemi d'hier, puis en lui proposant un partenariat à parité, puis en écartant des travaux les représentants de sa propre administration, peu ouverts à une telle nouvelle donne. De Gaulle, à peine arrivé au pouvoir, endosse le traité de Rome, malgré ses propres réserves et celles des industriels et commerçants... Citons aussi Kohl, acceptant de se lancer dans l'union monétaire alors que son opinion publique restait viscéralement attachée au Mark. Etc. En d'autres termes : heureusement qu'il y a parfois des déviants ! Et que dire d'innovations institutionnelles majeures comme d'une part l'actuel projet de traité constitutionnel - en forte avancée sur les traités de l'Union, eux-mêmes en progrès sur les traités communautaires, eux-mêmes en rupture avec les traités diplomatiques "normaux" - d'autre part le très intéressant processus de Convention qui a permis son élaboration, où "pour éviter de s'enliser dans leurs querelles traditionnelles sur la structure des pouvoirs, les chefs de gouvernement (ont décidé) de confier à d'autres qu'à eux-mêmes le soin de présenter un projet" (J. Delors).

#### 🌀 Inventer sans cesse des processus pour pouvoir fonctionner

L'impulsion étant donnée, il a fallu fabriquer la machine. Que n'a-t-on glosé sur ces institutions qui ne ressemblent à rien de connu, où le Parlement n'est pas un organe législatif classique, où l'exécutif est bicéphale et détient une partie du pouvoir législatif et où, finalement, seul le pouvoir judiciaire est tenu par un organe judiciaire !

"Pour comprendre l'Europe, il faut être génial ou français" (Madeleine Albright). Doublement faux : bien



### Accords et partenariats : quels positionnements ?

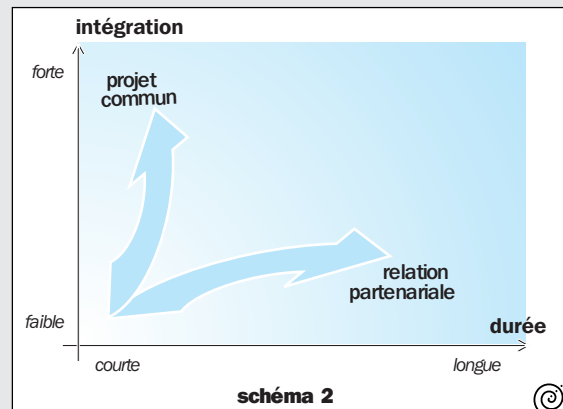
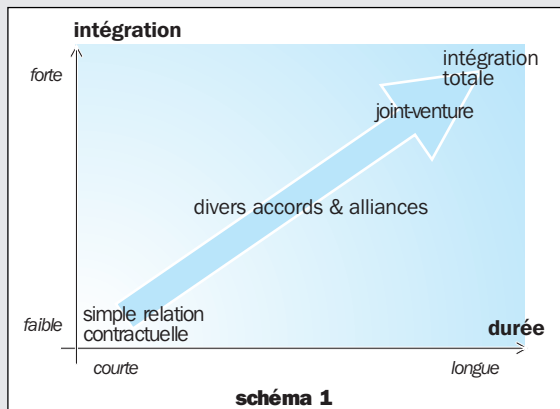
Si l'on met en relation la durée et le degré d'intégration des divers types d'accords interentreprises, la bissectrice (schéma 1) est l'axe fédérateur des formes de coopération traditionnelles, de l'accord ponctuel à la fusion en passant par toutes alliances verticales ou horizontales : durée et niveau d'intégration sont fortement corrélés.

L'expérience montre que dans l'analyse d'une situation, dans la construction d'une démarche stratégique ou dans l'élaboration d'une tactique de négociation, nos réflexes mentaux restent implicitement calés sur ces références. Désormais pourtant, nombre de partenariats ont au contraire des positions éloignées de cette bissectrice (schéma 2) - forte intégration sur courte durée (type grand chantier) ou l'inverse (type contrat-cadre d'approvisionnement, avec toutes formes intermédiaires de relations partenariales) : durée et intégration sont alors inversement corrélées.

Il y a autant de points communs entre les deux schémas qu'entre une force centrifuge et une force centripète. La distinction n'est pas anodine, car la co-traitance ne relève pas des mêmes ressorts que la sous-traitance, "l'entreprise étendue" est aux antipodes de l'intégration verticale et, plus généralement, un projet ou une relation partenariale ne se pense, ne se construit, ne se négocie ni ne se conduit comme une relation contractuelle.

En d'autres termes, le sens de la flèche du schéma 1 désigne des accords de plus en plus "intégrés" au sens formel, juridique et institutionnel... dans les faits de plus en plus inaccessibles... malgré un besoin croissant de renforcer les partenariats : plus il faut coopérer, plus c'est difficile. La contradiction n'est qu'apparente si l'on admet qu'un lien peut être fort et durable bien que non formalisé dans un "contrat de mariage" tel qu'on le concevait autrefois. Car ce qui fait sa solidité tient moins à une obligation juridique (révocable) qu'à une intention (ce que nous voulons produire ensemble) et un état d'esprit, sorte de "vouloir-vivre collectif".

Dans le cas de l'Europe, les choses sont encore plus complexes. Certes ces tendances "divergentes" sont incontestables (tous les Schengen, Eurogroupe, coopérations renforcées et autres géométries variables), mais elles ont souvent été des détours nécessaires avant un recentrage : au bout de quelque temps, on adapte les textes pour intégrer ces apports dans l'acquis communautaire - donc retour au point haut de la bissectrice du schéma 1. Il est peu probable qu'un tel "recentrage" tende à s'appliquer aux accords d'entreprises. Pour l'Europe, la question se pose peut-être aussi, particulièrement après l'élargissement... notamment en cas de non-ratification de la constitution. Est-ce le sens de l'histoire ? Si tel est le cas - et même si tel n'est pas le cas - il est temps de changer certains paradigmes. ■



des Français et même des génies n'y comprennent rien. Souvent faute de s'y intéresser, parfois aussi parce que le regard est déformé : ayant l'habitude de schémas simples adaptés à des situations simples, on voudrait qu'ils s'appliquent à des situations complexes et ça ne marche pas. L'agora n'étant pas adaptée à

la gouvernance de 450 millions d'Européens, il faut un dispositif complexe si l'on veut respecter les diverses expressions nationales (25 pays), politiques (des verts, roses ou bleus), territoriales (particularités régionales ou locales), civiles (mondes économique, social, culturel), d'entreprises diverses



(petites et grandes, industrielles et tertiaires) -expressions elles-mêmes associées à une multitude d'enjeux où les intérêts se croisent et se décroisent. D'autant que le souci démocratique n'est pas la seule contrainte : par exemple, il faut aussi assumer l'interculturalité (associer saxons et latins ou, pire, Anglais et Français), s'articuler avec divers niveaux d'organisation -ONU, OMC et autres composantes d'un ordre international lui-même changeant, etc.

Donc les modèles simples ne peuvent fonctionner dans ce contexte, mais il y a plus grave, quand ce sont nos références, voire nos modes de pensée, qui ne sont plus "en phase" avec une situation nouvelle (voir *Technologies internationales* n° 96 et 102). Évident pour l'Europe -où le débat public se réduit souvent à des schémas depuis longtemps dépassés, qu'ils soient fédéraux, confédéraux ou unitaires -le problème se pose aussi, *mutatis mutandis*, pour les partenariats d'entreprises. On en retiendra ici une des problématiques centrales.

Le choix d'une forme d'accord combine de nombreux paramètres, dont la durée et le degré d'intégration qu'envisagent les partenaires (voir encadré). Mais ces critères ne prennent leur sens que par rapport au contexte et à des logiques de référence qui peuvent comporter des ressorts très différents, voire opposés : logique de territoire ou de projet, statique ou dynamique, contractuelle ou partenariale, etc. Le schéma 1 traduit une approche implicitement inspirée de juridisme, voire de légalisme : plus on s'engage dans la durée et dans des partenariats "fusionnels", plus il faudra formaliser dans un acte contraignant... mais en retour, cette irrévocabilité refrénera les ardeurs de ceux qui veulent préserver leur quant-à-soi, ou que leurs mandants

empêchent de s'engager ainsi. Imaginons un partenariat long, qu'on voudrait fortement intégré (de type constitution européenne), mais qui du fait des circonstances ne peut l'être que faiblement (car il implique de nombreux partenaires, parmi lesquels des insulaires atlantistes, etc.). Soit on garde une ambition élevée, au risque de tout perdre si un seul des 25 ne ratifie pas ; soit on affaiblit le projet en tentant (vœu pieux ?) de réduire ce risque.

En changeant la perspective, on peut conclure que pour parvenir à ses fins (coopération longue entre partenaires très engagés et solidaires), on doit passer par des processus formels moins intégrés. Autrement dit, le lien contractuel est plus faible mais l'*affectio societatis* plus fort ; l'efficacité passe moins par le droit et des institutions "en dur" que par une volonté commune et un état d'esprit marqués par la confiance et les solidarités de fait. Car un paradigme de type "mécanique" (schéma 1) a laissé la place à un autre de type "biologique" (schéma 2) : il serait illusoire de vouloir faire fonctionner ce système interactif comme s'il s'agissait d'une succession d'engrenages régis par des causalités linéaires !

Si les Communautés européennes ont vu le jour, c'est pour beaucoup parce que Jean Monnet a pu convaincre les décideurs qu'ils devaient changer de paradigme. Nous sommes arrivés à un point où l'avenir de l'Union dépend probablement d'une nouvelle "vision en rupture" de ce type. Et ce constat est valable pour bien d'autres situations où le besoin n'est pas simplement de développer des partenariats, mais plus fondamentalement d'en réinventer l'approche.

Jean-Pierre Quentin ●



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

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



# Ni fédération ni confédération

EN 1976, une hôtesse de l'air obtient d'un tribunal belge la condamnation de la Sabena pour non-respect du principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes. En 1975, la Cour de cassation française donne raison à la société Jacques Vabre face à l'Administration des douanes, qui exigeait le paiement d'un droit contesté. En 1974, une P.M.E. italienne (le laboratoire Zoja) gagne un procès contre une multinationale

par  
JEAN-PIERRE QUENTIN (\*)

américaine (C.S.C.). Régulièrement, des entreprises sont sanctionnées pour pratiques contraires aux intérêts des consommateurs, etc.

Ces exemples, pris au hasard des très nombreuses décisions de tribunaux (nationaux) d'Europe appliquant le droit communautaire, montrent bien que les lois de la Communauté existent, qu'elles concernent directement les personnes (aussi bien physiques que morales) et que celles-ci peuvent s'en prévaloir devant leur tribunal habituel.

On est alors surpris lorsqu'on entend dire que la Communauté « doit tendre à devenir une confédération »... alors qu'elle a dépassé ce stade. En effet, dans une confédération, les destinataires des décisions ne sont en aucun cas les citoyens directement, mais les Etats (la seule exception étant la Confédération helvétique, qui, juridiquement, est en réalité une fédération).

Mais si la Communauté est déjà sous certains aspects plus qu'une confédération, paradoxalement, elle n'a pas atteint ce niveau d'intégration ! L'autorité confédérale est en principe investie de compétences internationales ; or, si tel est partiellement le cas de la Communauté (en matière économique et commerciale), les neuf Etats membres restent maîtres de leur diplomatie, même si une certaine coordination se fait dans le cadre des mécanismes de coopération politique.

Si la Communauté est ainsi à la fois moins et plus qu'une confédération, tend-elle à devenir une fédération, comme d'autres l'annoncent ? Elle en a déjà un certain nombre de caractères (sans évoquer ici la question, controversée, du vote à la majorité) :

— De même que les chartes fédérales,

les traités communautaires transfèrent des compétences précises à une autorité supranationale : les accords commerciaux ne sont plus négociés par les Etats mais par la Communauté (qui a en outre conclu d'importants accords de coopération ou d'association avec les pays du bassin méditerranéen, avec cinquante-trois pays en voie de développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre de la convention de Lomé, etc.) ; la politique agricole commune est bien connue et, à un moindre degré, le droit européen de la concurrence, de l'environnement, les normes de qualité des produits...

— La Communauté, à l'instar d'un pouvoir fédéral, dispose d'un réel pouvoir législatif et édicte des règles générales directement applicables à deux cent soixante millions d'Européens (un seul exemple, parmi des centaines : on connaît la réglementation relative aux licenciements collectifs — sait-on

qu'elle a été décidée à Bruxelles ?) ;

— Comme dans une fédération, les Etats membres sont subordonnés à la Communauté, sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E.) de Luxembourg. Dès 1964, dans une affaire de facture d'électricité impayée, les juges ont clairement affirmé que ces Etats, en ratifiant le traité instituant la C.E.E., ont définitivement renoncé à exercer leur souveraineté dans les matières régies par ce texte et ne sont donc plus en droit d'imposer dans ces domaines des règles contraires ;

— A la manière des chartes fédérales, des traités de Rome sont conclus sans limitation de durée et sans possibilité de retrait ; la procédure de révision des traités associe les institutions de la Communauté (excluant donc la simple conférence diplomatique) ; ils créent directement des droits et obligations pour les particuliers (principe dit de l'« immédiate fédérale »).

## Une construction originale

Toutefois la Communauté ne possède pas un certain nombre d'autres éléments caractéristiques des fédérations :

— Elle est régie par des traités internationaux, non par une Constitution ;

— Sa compétence internationale est limitée, et exclut la politique étrangère et les questions de défense ;

— Alors que les institutions fédérales ont le pouvoir de déterminer leurs compétences propres au regard de celles des Etats fédérés, les institutions communautaires n'ont pas ce pouvoir ;

— La Cour de justice est juge de la légalité des actes de l'autorité communautaire, mais pas de la légalité des actes nationaux — elle ne s'assimile donc pas à une cour suprême fédérale ;

— « Dans nos communautés comme dans l'Etat fédéral, nous nous trouvons en présence d'un système de subordination-participation : subordination des Etats membres à la règle commune mais participation de ces Etats à son établissement. Mais aussi force est de reconnaître que dans nos Communautés, le rôle des Etats dans l'établissement de la législation communautaire (leur participation)

(\*) Délégué de l'Association française des docteurs en droit, auteur du livre *Pratiques de l'Europe communautaire*, Ed. A.P.L.L. Versailles, 1978.

est beaucoup plus important qu'il ne l'est dans le système fédéral. » (Professeur Pierre-Henri Teitgen, cours de droit institutionnel communautaire, Paris, 1974.)

Si la déclaration Schuman du 9 mai 1950 évoquait « les premières assises concrètes d'une fédération européenne », le traité de 1957 est dans son préambule à la fois moins immédiatement ambitieux et plus pragmatique, les signataires se déclarant « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Le choix entre fédération et confédération peut donc être écarté, car on se trouve en présence d'une construction « sui generis », avec pour caractéristique majeure d'être évolutive, progressive. Elle n'atteint pas le stade de la confédération, tout en le dépassant ; elle n'est pas tout à fait, tant s'en faut, une fédération... et probablement ne doit pas tendre à le devenir.

En effet, pourquoi une fédération, qui supposerait le transfert à l'administration européenne d'un certain nombre de compétences qui sont aussi bien, si ce n'est mieux, assumées au niveau national, régional ou local ? Pourquoi creuser davantage le fossé entre gouvernants et gouvernés quand rien ne le justifie ? Les compétences et pouvoir doivent être assumés au niveau géographique approprié.